

DR. BERKES LILLA

TUDOMÁNYOS SEGÉDMUNKATÁRS

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR
KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK**DR. GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS PHD**

EGYETEMI DOCENS

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR
KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK

Konferencia az EU készülő eljárási modelltörvényéről és a tíz éves Ket. rekodifikációjáról a Pázmányon

2015. március 5-én és 6-án tartotta a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán működő Ereky István közjogi kutatóműhely azt a konferenciáját, amelynek címe „A tagállami közigazgatási eljárás jogok az EU Eljárási modelljének fényében” volt. A Kutatóközpont 2011 januárjában alakult meg azzal a céllal, hogy a napjainkban zajló közigazgatás-fejlesztésnek aktív részese legyen. Az egyes kutatásokról, amelyek tárgyköre az alkotmányjogot, a központi és területi közigazgatást, a menedzsmentet, illetve a közigazgatás kontrollmechanizmusainak legváltozatosabb témaköreit is érintik, a Kutatóközpont honlapján érhető el részletes információ (ereky.jak.ppke.hu).

Az Európai Unió egyre növekvő feladataihoz fokozatosan növeli és alakítja a saját adminisztrációját. Alig egy évtizeddel ezelőtt az Európai Unióban a közös „közigazgatási térségről” csak elméleti szinten tudtunk beszélni, tanulmányok sora mindössze alapelvek füzéről beszélt, amelyek normatív alap nélkül az „acquis” részét képezik. Mára azonban jól körvonalazódik, hogy az Európai Unió Bizottsága saját anyagi és szervezeti jogi szabályai mellett az első lépéseket megtette közigazgatási jog harmadik területének megteremtésére, ami az „európai közigazgatási eljárásjog” létrehozása lenne. Egyelőre tervezetként, szakértői szinten megfogalmazott dokumentumot készítettett a Bizottság egy nemzetközi, tudományos szakértőkből álló testülettel, amelyben Magyarországról Varga Zs. András professzor vett részt.

A konferenciának több aktualitása is volt: egyrészt idén 10 éve, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatályba lépett. Ez az idő a Ket. sokszori változását, átalakulását jelentette. Tartalma sosem lett kevesebb, mindig csak nőtt, ám a részletkérdések módosítása mellett mindig elmaradt, háttérbe szorult a szisztematikus és koncepcionális vizsgálat.

Másrészt az Európai Unió elkészítette eljárási modell-törvényének koncepcióját, amely új fordulatot hozhat a tagállami eljárásjogok változásában, ennek tartalmát, kereteit azonban fel kell tárni. A konferencia ennek megfelelően párhuzamosan foglalkozott a készülő Európai Unió szabályozás tagállami hatásaival, valamint a már folyamatban levő és vitán felül szükséges eljárási rekodifikációval.

A konferencia első napjának délelőttjén párhuzamosan zajlottak az első szekció előadásai, illetve a fiatal oktatók-kutatók angol nyelvű szemináriuma. Balázs István professzor „Az európai közigazgatás és közigazgatási jog értelmezéséről” címmel tartott előadásában összefoglalta, hogy az európai közigazgatási jog fogalma szűkebb, illetve tágabb értelemben milyen (jog)intézményeket foglal magában és ezek alapján mi minősíthető európai közigazgatásnak és közigazgatási jognak, illetve ezen belül európai közigazgatási eljárási jognak. Leszögezte, hogy nincs egységesülő közigazgatási eljárásjog és ennek fogalmi alapja sem létezik. Ezt a gondolatot folytatva és bizonyos tekintetben azzal vitába szállva, Boros Anita tette fel a kérdést, hogy van-e egyáltalán európai uniós közigazgatási jog és közigazgatási eljárásjog, illetve kell-e lennie egységes kódexnek és ha igen, milyen tartalommal. Álláspontja szerint rögzíteni kellene, mi minősül EU közigazgatási szervnek, be kell venni a közigazgatási szervek jogalkotó tevékenységét, meg kell határozni az ügyfél fogalmát, illetve az ügyféli jogokat. Rozsnyai Krisztina „A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog összefüggései” című előadásában e két eljárás terület közötti egyensúlyról beszélt, amely jelenleg átalakulóban van. Előadásában e rendszerek kapcsolódási súlypontjait tekintette át és hangsúlyozta, hogy sem a hatósági eljárásjog sem a perjog egymás nélkül nem állhat meg. Balogh-Békesi Nóra a tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének tartal-

mi elemeit vizsgálta a rendszerváltástól napjainkig, illetve azt, hogy korlátozásuknak mi lehet az elfogadható mércéje – különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye fényében. A következő előadásban *Lapsánszky András* a hatósági ellenőrzés és a hatósági felügyelet fogalmát vizsgálta, illetve bemutatta, hogyan került egyre inkább előtérbe a felügyeleti típusú közigazgatás hazánkban, illetve az Európai Unióban. *Belányi Márta* „*A területi államigazgatás reformja*” című előadásában áttekintette mind a 2010 és 2014 közötti államigazgatási reform főbb pontjait, mind pedig a 2014-től kezdődő kormányzati ciklus törekvéseiről is beszélt. Ez utóbbi körben a területi szakigazgatási szervek további integrációjáról és a Ket. hatályosulásának monitoring-eredményéről adott tájékoztatást. *Sántha György* „*A magyar e-közigazgatás erőforrásterképe – Kormányzati IKT kapacitások a 2014. évi választások előtt és után*” című előadásában először az e-közigazgatás fogalma körülötti bizonytalanságokról beszélt, majd bemutatott egy kutatást, amely az e-közigazgatás – ezen belül a mindenkori e-közigazgatási IKT kapacitások – kiterjedésének meghatározásával foglalkozott, mind szervezeti, mind pedig költségvetési, illetve személyi vonatkozásban. Hangsúlyozta, hogy nem lehet külön kezelni a „*közigazgatást*” és az „*e-közigazgatást*”, mert ezek szerves kapcsolatban állnak. Ma Magyarországon a költségvetési kiadások 3,6%-a e-közigazgatási célokra fordul, azonban ez a hatalmas pénzmennyiség nem megfelelően koordinált.

A délelőtti szekcióval párhuzamosan zajló angol nyelvű szeminárium első előadójaként *Hoffman István* „*The legal status of the procedure of the legal supervision of the Hungarian local governments – with international and historical outlook*” című előadásában a helyi önkormányzatok alkotmányos önállóságának két modelljét, az ultra vires és a kontinentális modellt ismertette, illetve azokon belül a legfontosabb nemzeti megoldásokat. A magyar megoldást elsőként történeti kontextusba helyezte, majd bemutatta a jelenleg hatályos szabályozás hátterét. Kitért arra is, hogy a törvényességi felügyelet szervezetrendszeren belüli vagy azon kívüli eszköznek minősül-e, illetve a magyar modell esetében is elemezte a bírósági kontrollt. *Horváth E. Írisz* a magyar közigazgatási bíráskodás történetéről tartott előadásában bemutatta azokat az időszakokat, amikor változatos formában, de létezett önálló közigazgatási bíráskodás, illetve kitérve arra is, hogy a jelenlegi modell hogyan alakult ki és milyen területekre terjed ki a hatálya. *Láncos Petra* „*Language use in the context of European administration*” című előadásában az Európai Unió intézményei eljárásában gyakorolható nyelvhasználati jogot elemezte a ReNEUAL modellszabályok tükrében. Előadásának fókuszában egyrészt az állt, hogy a modellszabályokban, illetve az elsődleges és másodlagos jogforrásokban szabályozott nyelvhasználati jog milyen uniós intézmények előtti eljárásokban érvényesül, másrészt milyen dokumentumokra terjed ki, illetve minden esetben a hivatalos nyelveket foglalja-e magában, vagy csak a munkanyelveket. Mindezt összevetette a ReNEUAL modellszabályokkal, ami minden intézmény minden eljárásában biztosítja a hivatalos nyelvek használatát. *Pollák Kitti* „*Directions for the regulation of legal remedies in the light of the Model Rules on EU Administrative Procedure*” című előadásában feltette a kérdést, hogy valóban jó ötlet-e

az Európai Unió közigazgatási eljárásait egyetlen általános normával szabályozni, majd a modellszabályok szerkezetét mutatta be. Ezt követően tért rá a jogorvoslat szabályozására, mellyel kapcsolatban rámutatott, hogy a modellszabályok e körben meglehetősen hiányos rendelkezéseket tartalmaznak a fellebbezést, a bírósági felülvizsgálatot, az új eljárást, illetve az ombudsmanhoz fordulás lehetőségét tekintve. *Barabás Gergely* „*Doctrines of legal consequences of administrative procedural irregularities in the case-law of the Court of Justice*” című előadásában az eljárási hibák jogkövetkezményeit elemezte az Európai Bíróság gyakorlatában, külön kihangsúlyozva azokat az elemeket, amelyek a magyar jogban nem ismertek pl. a nem létező jogszabály elméletét. *Forgács Anna* a ReNEUAL modellszabályok, illetve az amerikai APA szabályait alapul véve azt a kérdést tette fel, hogy ezek mintájára indokolt lenne-e egy általános kódexben elhelyezni (jelen esetben a Ket-ben) a közigazgatási jogszabályok megalkotásának eljárási szabályait. Egri Katalin adatvédelmi tárgyú előadásában rámutatott, hogy az Európai Unió államainak adatvédelmi szabályozása jól harmonizált, csak kisebb részben találhatóak eltérések. Összevetette a Ket. szabályozását az adatvédelmi irányelvben foglalt követelményekkel, majd kitért a NAIH eljárására is, illetve összefoglalta egyszersmind az adatvédelmi reform eredményeit. Az angol nyelvű szeminárium utolsó előadójaként *Szilágyi Pál* „*Recent developments in the interaction of fundamental rights and EU competition law*” című előadásában a *Jussila v. Finland*, a *KME Germany-ügy*, illetve a *Primagaz-ügy* alapján elemezte a tisztességes eljárás, illetve a jogorvoslat közigazgatási eljárásokkal kapcsolatos követelményeinek fejlődési ívét. Az ECHR gyakorlatából kiemelte, hogy közigazgatási hatóság is alkalmazhat büntetőjogi szankciókat, illetve büntetőjogias eljárást, de ezekben biztosítani kell a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését, illetve teljes bírói kontroll alatt kell állniuk ezeknek az eljárásoknak, ez utóbbi esetben rámutatott, hogy a *Primagaz-ügyben* már megjelent az a követelmény is, hogy a hatékony bírósági felülvizsgálatnak ésszerű időn belül kell rendelkezésre állnia.

A konferencia első napjának délutánján sorra kerülő második szekció a „*Közigazgatási bíráskodás és kontrollok aktuális kérdései*” címet viselte. Első előadóként *Darák Péter*, a Kúria elnöke „*Jogelvek és hatékonyság*” címmel tartott előadásában az Európai Bíróság ún. spanyol plázastop ügyét elemezve kiemelte, hogy Magyarországon az alábbi döntéstípusok ismertek: kifejezett engedély, hallgatólagos engedély, hallgatólagos elutasítás, bejelentés, amely után engedély adható ki, vagy felügyeleti eljárás indítható, illetve szabadon lehet tevékenységet végezni, de bármikor indítható felügyeleti eljárás. Ez utóbbit tartja a legkívánatosabbnak. A spanyol ügy jelentőségét abban látta, hogy az Európai Bíróság összemérte abban az egyes eljárási modelleket, amely ahhoz vezethet, hogy szűkül e téren a nemzeti jogalkotó mozgásterét. *Vincze Attila*, az *Andrássy Egyetem* prodékánja a felperesi legitimáció alapját, illetve az azzal kapcsolatos paradigmaváltást ismertette, alapvetően a német-osztrák modell alapján. Rámutatott arra is, hogy az EU jog számos esetben előírja a keresetindítási lehetőség biztosítását pl. közbeszerzési ügyekben. A bíróság gyakorlatilag különböző érdekek mentén válogat, amikor eldönti, hol nyitja meg a bírói utat. Kiemelte, hogy a német

modellben az érdeksérelmek átfordultak alapjogi jogsérelmé és ezáltal nyílt meg a bírói út, de egy idő után elkezdtek szűrni a beadványokat azok intenzitása alapján. *Kalas Tibor*, a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának vezetője előadása elején kiemelte, hogy a rendszerváltozás után kialakult közigazgatási bíráskodás egyik fő problémája az alapelvek értelmezése, alkalmazása volt. A Ket.-tel kapcsolatban fő problémaként nevesítette, hogy elsődlegességét nagyjából soha senki nem tartotta be, részben azért, mert nem tudtak róla. Felmerült az is, hogy a különleges eljárások mennyire köthetőek a közigazgatás általános eljárási szabályaihoz, illetve kiemelte előadásában az eljárásjogok közeledésének tendenciáját is. *Lajtár István*, a legfőbb ügyész közjogi helyettese előadásában összehasonlította az ügyészség közérdekvédelmi törvényességi ellenőrzési, illetve a korábbi felügyeleti jogkörét. Kitért arra, hogy az ügyésznek jogállásából fakad az, hogy függetlennek kell lennie mindenkitől és akkor is intézkednie kell, ha nincs olyan személy, akit sértett volna a törvénytől. Hangsúlyozta, hogy a közigazgatási bíráskodás reformjához szükséges lesz az ügyészség aktív közreműködése is. *Balogh Zsolt*, kúriai bíró a Kúria előtt folyó normakontroll eljárások kapcsán először rámutatott, hogy ez mintegy 166 ügyet jelent az évi 16 ezer bírósági ügyből. Korábban e jogkört az Alkotmánybíróság látta el, ugyanakkor az Önkormányzati Tanács próbált újítani az Alkotmánybíróság gyakorlatához képest. Ide tartozik, hogy jogszabályba foglalt egyedi döntéseket is vizsgált, a bírói kezdeményezéseknél általános alkalmazási tilalmat rendelnek el. önálló hatáskör a mulasztás megállapítása. Ugyanakkor sok a szabályozatlan kérdés: hiánypótlás, eljárás felfüggesztése, jogutódlás, bizonyítás. Lehetőségként vázolta fel a decentralizált normakontrollt, a közvetítő (pl. ombudsman) beépítését, a közjogi szervezet-szabályozó eszközökre, kormányrendeletekre, miniszteri rendeletekre is kiterjedhetne a kúriai normakontroll. A szekció utolsó előadójaként *Demjén Péter*, az Észak-magyarországi Regionális Kollégium vezetője „*A regionális kollégiumok szerepe a jogegység előmozdításában a közigazgatási perekben*” című előadásában emelte ki, hogy azok megjelenése egy olyan új dimenzió, amelynek célja és feladata az ítélező tevékenység szakmai színvonalának emelése. Rámutatott arra, hogy sok fiatal bíró került az elmúlt években a rendszerbe, a regionális kollégiumok őket is támogatják, illetve további előnyük, hogy gyors információáramlást biztosítanak, vizsgálják az ítéleteket, illetve tartanak tematikus vizsgálatot is.

A konferencia második napja az eljárási kodifikációkról szólt Magyarországon és az Európai Unióban. *Jacques Ziller*, a Paviai Egyetem professzora előadásában a modell-törvény koncepciójának megalkotásáról beszélt. A Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) egy független szakértőkből álló csoport, amelyet az EU Bizottsága hívott létre kifejezetten az EU közigazgatási jogának egyszerűsítése érdekében. A ReNEUAL saját maga dolgozta ki a módszertanát és így alkotta meg a hat könyvből álló, több mint háromszáz oldalas koncepciót. A testület több ülést is tartott szerte Európában, ahol bíraktól, ügyvédektől és más gyakorló jogászoktól kaptak visszajelzéseket a koncepcióval kapcsolatban. *Varga Zs. András*, a PPKE-JÁK dékánja és Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője és az Erekly Kutatóközpont alapítója a

készülő modell-törvény és a Ket párhuzamosságairól és a különbségekről tartott előadást. Első párhuzamként azt emelte ki, hogy mindkét törvény a teljesség igényével készült. Míg azonban a Ket. görcsösen ragaszkodik a maga (gyakorlatban meg nem valósuló) elsődlegességéhez, addig a modell-törvény nagyvonalúan el tud engedni olyan szabályozási köröket, amelyek egyes tagállamban elfogadhatatlanok. Fontos elemként hangsúlyozta, és ezzel a folyamatban lévő hazai kodifikációkra is utalt, hogy mindkét szabályozás túl kell mutasson önmagán és értelmét, célját az alkalmazhatóságban kell keresse. Mindkét kodifikáció nehézségét adja az összetettségük: a Ket. keveri a normatív és dogmatikai elemeket, a modell-törvény pedig különböző jogi kultúrákból származó elemeket ötvöz. *Giacinto della Cananea*, a római Tor Vergata egyetem professzora az európai eljárásjogi kódex meglétének előnyeit és hátrányait vette sorra, illetve kitért arra, hogy milyen hatást gyakorolhat, ha szektorális EU normák szabályoznak nemzeti eljárásokat, vagy pedig a nemzeti jogok utalnak az EU jogra. A modell-törvény koncepciója egy tudományos igénnyel megírt munka, amely hangsúlyozza, hogy nem kívánja helyettesíteni vagy kiváltani a tagállami jogalkotást, hanem inkább csak kiegészíti, fejleszti azt. Jó azonban látni, hogy a tervezett modell-törvény szervei hatálya a szűk értelemben vett EU-s végrehajtó szerveken túl a tagállamokra is ki fog hatni – nyilván EU-s aktus végrehajtása tekintetében. Előadásában szintén hangsúlyozta, hogy a modell-törvény célja nem merül ki a szövegezésben, hanem a végrehajthatóságra koncentrál. Ezt követően *Patyi András* professzor, a Nemzeti Közszerződési Egyetem rektora tartott előadást, „*Aktuális reflexiók a közigazgatási eljárás és közigazgatási bíráskodás viszonyáról*” címmel. Előadásában hangsúlyozta, hogy szabályozási, gondolkodási és működési paradigmaváltás szükséges a helyes kodifikáció érdekében. Véleménye szerint a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó mai – a polgári perjog keretei közé rejtett – szabályozás nem felel meg mindenben az alkotmányos kritériumoknak. Véleménye szerint az új közigazgatási bíráskodás szabályait önálló törvényben és elkülönül saját szabályozással indokolt meghozni, amely egyúttal azt is jelenti, hogy a közigazgatási bíráskodás hatásköri kereteit is új alapokra kell helyezni és jelentősen ki kell tágítani a jelenlegi aktusfelülvizsgálatot a tényleges, ma is elvárt közigazgatási jogviták valós bírósági kontrolljára. Ennek érdekében indokolt fenntartani a jelenlegi reparációs jogkört, amelyet akár tovább is lehet szélesíteni, hiszen ez tudja csak a „végtelen” hatósági ügyeket lerövidíteni. Ugyanígy megfontolandó, hogy a közigazgatási bíró vizsgálhassa közigazgatási döntés célját is, amely elvezet a közérdek valós védelméig és subjektívától az objektív jogvédelem felé mutat. *Patyi Gergely*, PPKE-JÁK Közigazgatási Jogi Tanszékének adjunktusa, az Erekly Kutatóközpont Tagja az igazságügyi szakértőkkel és a szakértői tevékenységgel kapcsolatos jelenlegi gyakorlati és kodifikációs anomáliákról tartott előadást. Ezt a logikai kört folytatta *Wopera Zsuzsanna* professzor asszony, az Igazságügyi Minisztérium miniszteri biztosa, aki a másik nagy jelentőségű kodifikációról, a magyar polgári eljárásjog megújításának kísérleteiről beszélt, majd bepillantást engedett azokba a kormányzati elképzelésekbe, amelyek az új polgári perrendtartás tartalmára, illetve az azzal kap-

csolatos koncepcionális kérdésekre vonatkoznak. A szekció utolsó előadását *Hajas Barnabás*, a PPKE-JÁK Alkotmányjogi tanszékének adjunktusa és az Ereky Kutatóközpont tagja tartotta, aki az „Általános? Közigazgatási? Rendtartás?” című előadásában összefoglalta az új közigazgatási eljárási, azaz rendtartási törvényről szóló szabályozási terveket és az új kodifikáció kereteit. A konferenciát *Gerencsér Balázs Szabolcs*,

a Kutatóközpont igazgatója zárta be, összefoglalva két nap legjelentősebb sarokpontjait.

A konferencia tanulmányait az Ereky Kutatóközpont egy kétnyelvű tanulmánykötetbe szerkeszti össze, amely 2015 júniusától lesz elérhető. Mivel e tárgykörben az első jelentős összefoglaló tudományos munkáról lesz szó, érdemes követni a kötet megjelenését, amelyet a Pázmány Press fog gondozni.