

DR. BOROS ANITA PHD L.LM

EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KAR



A közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé

1. Az uniós közigazgatási eljárási szabályok jelenlegi rendszere

Az Európai Unió működése számos ponton eltér a tagállami közigazgatástól, így a működést meghatározó eljárási szabályok rendszere, jellege, szabályozottsági foka is. Anélkül, hogy alaposan górcső alá vennénk az uniós és a tagállami közigazgatás fogalmának eltérő jegyeit,¹ megvizsgáljuk, milyen jelenleg a közigazgatási eljárási jogviszonyok, cselekmények szabályozottsága az Unióban elsődlegesen abból a célból, hogy megállapítsuk, melyek az uniós közigazgatási eljárásjog forrásai.

Az Európai Gazdasági Közösség létrejöttékor a nagyobb, erősebb, fejlettebb tagállamok nemzetközi szerződésen alapuló, elsődlegesen gazdasági természetű hatékonyságnövelő együttműködéséről beszélhettünk. Az Unió létrejöttével, bővülésével, tényleges szerepének, tagállamokhoz való viszonyának rendezésével azonban immáron sokkal több, mint tagállamok együttműködése, hiszen saját szervezettel, személyzettel, tevékenységfajtákkal rendelkezik, létrejött az Unió önálló joga, melynek szupremáciája manapság már a köztudomású tények közé sorolandó.

Az eljárási szabályok mindig valamilyen szerv, szervezet működésének a szabályait határozzák meg. Ezek a szabályok most is léteznek, hiszen az uniós szervek működnek és tevékenykednek. Annyiban azonban az uniós szervek a működésüket, eljárásukat tekintve eltérnek a tagállami közigazgatási szervektől, hogy azok többnyire egymástól függetlenül jöttek létre, általában úgy, hogy valamilyen uniós szakpolitika keretében egy bizonyos uniós cél elérése érdekében szükség volt egy olyan szervezetre, amely az említett uniós célt végrehajtja, megvalósítja. Noha a Bizottság kezdetektől fogva komoly közigazgatási természete-

tű hatásköröket gyakorolt, sokáig nem volt tisztázott (néha most sem az) az ágazati célrendszer érdekében létrehozott új szervezetek és a Bizottság viszonya. Ebből adódóan *ezeknek a szerveknek az eljárása is meglehetősen eltérő képet mutat*: vannak köztük olyanok, amelyek maximum valamilyen belső szabályzatban határozzák meg a működésük legfontosabb normáit, de vannak olyanok is, amelyek esetében ezek a szabályok, vagy azok egy jelentős része valamilyen uniós jogszabályban található. Szintén az egyes uniós szervek közötti eljárási különbségeket erősíti az is, hogy az említett, vélhetően közigazgatási jellegűnek szánt uniós szervek rendkívül *eltérő időpontokban jöttek létre*, vagyis az Unió jogának eltérő fázisában, eltérő alapítói szerződés(módosítási) célok mentén.

Nem véletlenül utaltunk arra sem, hogy kérdéses, ezek a szervek egyáltalán közigazgatási szervek-e, esetleg azon belül is hatósági szervek-e? Az Unió jogában ugyanis *nem beszélünk olyan szabályokról, amelyek egyértelműen meghatároznák, pontosan milyen ismérvekkel rendelkező szervezetek minősülnek közigazgatási szervezeteknek*.

1.1. Példák az uniós közigazgatási eljárásjog jelenlegi tárházából: a Bizottság, mint az EU végrehajtó szervének eljárására vonatkozó szabályok

Az Unió közigazgatási jogában *a legfontosabb szervnek a Bizottságot tekintjük*. Az alábbiakban megvizsgáljuk, hogy a Bizottság esetében milyen közigazgatási eljárási szabályok ismeretesek.

Eljárási szabályokat már az EURATOM Szerződés is meghatároz. Ilyen például a 35. cikk, amely szerint valamennyi tagállam létrehozza a levegő, a víz és a talaj radioaktivitásának állandó figyelemmel kíséréséhez és az alapvető előírások betartásához szükséges létesítményeket. A Bizottság ezekbe a létesítményekbe betekinthez, működésüket és hatékonyságukat megvizsgálhatja.

¹ Ehhez Ld. BOROS ANITA: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. MTA Law Working Papers 2014/58. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest. ISSN 2064-4515 <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>.

Emellett a 81. cikk szerint a Bizottság a tagállamok területére ellenőröket küldhet. Mielőtt az ellenőrt első megbízására kiküldi a tagállam területére, a Bizottság meghallgatja az érintett tagállamot; e meghallgatás az ellenőrök minden további megbízására kiterjed.

Amennyiben az ellenőrzés végrehajtását akadályozzák, a Bizottság az Európai Unió Bíróságának elnökétől az ellenőrzés kényszer útján történő végrehajtására kötelező végzés kibocsátását kéri. Az Európai Unió Bíróságának elnöke három napon belül határoz.

Ha a késelem veszéllyel jár, a Bizottság határozat formájában írásban utasítást adhat az ellenőrzés folytatására. Ezt az utasítást haladéktalanul be kell nyújtani az Európai Unió Bírósága elnökének utólagos jóváhagyásra.

A végzés, illetve a határozat meghozatala után az érintett állam hatóságai kötelesek biztosítani az ellenőrök számára a végzésben, illetve határozatban megjelölt helyekre való bejutást.

Az Európai Unióról Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz) 4. cikke rögzíti a *lojális együttműködés elvét*, amely szerint az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

Az EUSz. 17. cikke szerint a Bizottság előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket. A Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását. Végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat. A Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el. A közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével ellátja az Unió külső képviseletét. Az intézmények közötti megállapodások létrehozása céljából indítványt tesz az Unió tevékenységének éves és többéves programjára.

Az EUSz. 337. cikke szerint a Tanács által a Szerződések rendelkezéseinek megfelelően, egyszerű többséggel megállapított kereteken belül és feltételek szerint a Bizottság a rábízott feladatok teljesítéséhez szükséges bármilyen információt megszerezhet és bármilyen ellenőrzést lefolytathat.

Hasonlóképpen eljárési szabályokat határoznak meg az EUSz. 258-260. cikkei, amelyek a kötelezettségsegzési eljárás egyes kérdéseit rendezik.

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) Hatodik Része foglalkozik az uniós intézményekkel, azon belül pedig a Hatodik Rész 4. szakasza a Bizottsággal.

Az EUMSZ. 244. cikke határozza meg a Bizottság tagjai megválasztásának, a 245. cikk a biztosokkal szemben érvényesülő összeférhetetlenségnek, a 246-247. cikke a Bizottság tagjai megbízásának lemondással vagy felmentéssel történő megszűnésének szabályait.

Az EUMSZ. 248. cikk szerint *„az Európai Unióról szóló szerződés 18. cikke (4) bekezdésének sérelme nélkül, a Bizottságra háruló feladatok csoportosításáról és a Bizottság tagjai közötti elosztásáról az elnök dönt az említett szerződés 17. cikke*

(6) bekezdésének megfelelően. Az elnök e feladatok elosztását a Bizottság hivatali ideje alatt megváltoztathatja. A Bizottság tagjai az elnök által számukra megállapított feladatokat az elnök irányításával látják el.” Ehhez szorosan kapcsolódik az EUMSZ. 249. cikke, amely szerint a Bizottság *eljárési szabályzatot fogad el* annak biztosítása érdekében, hogy ő maga és szervezeti egységei megfelelően működjenek.

Ezen túlmenően az EUMSZ. 250. cikkében mindössze annyit határoz meg, hogy a Bizottság tagjainak többségével jár el, míg a határozatképesség feltételeit az eljárési szabályzat határozza meg.

A továbbiakban áttekintésre kerül, hogy pontosan milyen rendelkezéseket határoz meg a Bizottság többször módosított, 2001. január 1-jén hatályba lépett *eljárési szabályzata*.²

A Bizottság eljárési szabályzata (a továbbiakban: Szabályzat) három nagyobb fejezetre tagolódik. Az I. Fejezet rendelkezik a Bizottságról, azon belül is a Bizottság testületi jellegéről, a prioritásokról és a munkaprogramról, az elnök szerepéről, a Bizottság üléseiről, a határozathozatali eljárásokról, illetve a Bizottság határozatainak előkészítéséről és végrehajtásáról. A II. Fejezet a Bizottság szervezeti egységeire, míg III. Fejezete a helyettesítésre vonatkozó szabályokat határozza meg. Fontos szerepet játszik ugyanakkor a Szabályzat melléklete, amely a Bizottság személyzetének társadalmi kapcsolatai során tanúsított helyes hivatali magatartására vonatkozó szabályokat rögzíti. Noha a részletszabályokat még nem tekintettük át, szembeűnő, hogy a *Szabályzat közigazgatási szervezeti és eljárési kérdéseket is megfogalmaz*.

A Szabályzat leszögezi, hogy a Bizottság a Szabályzat szerint és az elnök által megállapított politikai iránymutatásoknak megfelelően testületként jár el.³ A Bizottság az elnök által megállapított politikai iránymutatásoknak megfelelően meghatározza prioritásait, és minden évben elfogadja munkaprogramját.⁴ Az elnök a Bizottság tagjai számára külön tevékenységi területeket jelölhet ki, amelyek vonatkozásában különösen felelősek a Bizottság munkájának előkészítéséért és a Bizottság határozatainak végrehajtásáért. Az elnök ezeket a kijelölt területeket bármikor meg is változtathatja.⁵

A Bizottság határozatait az alábbi módokon fogadja el:

- az üléseken szóbeli eljárás keretében,
- írásbeli eljárásban,
- felhatalmazási eljárásban, vagy
- hatáskör-átruházási eljárásban.

A Szabályzat 18. cikke szerint a Szabályzat alkalmazásában a *„határozat”* kifejezés az ESZAK-Szerződés 14. cikkében, az EK-Szerződés 249. cikkében és az Euratom-Szerződés 161. cikkében említett jogi aktusokat jelenti. Ez tulajdonképpen az EUMSZ. hatályos 288. cikkében is megjelenő határozat-fogalom, vagyis *„a határozat teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl”*.

² (C(2000) 3614).

³ A Szabályzat 1. cikke.

⁴ A Szabályzat 2. cikke.

⁵ A Szabályzat 3. cikke.

A Bizottság üléseit az elnök hívja össze. Általános szabályként a Bizottság hetente legalább egyszer ülésezik, de amikor csak szükséges, további üléseket tart.⁶

Az elnök határozza meg minden egyes ülés napirendjét, figyelembe véve a Bizottság munkaprogramját.⁷

A Bizottság akkor határozatképes, ha a Szerződésben meghatározott számú tag többsége jelen van.⁸ A Bizottság ülései nem nyilvánosak. A tanácskozások titkosak.⁹

A Bizottság egy vagy több tagjának javaslata alapján határoz. Amennyiben bármely tag kéri, szavazást tartanak. A szavazást tarthatják akár az eredeti javaslatról, akár a felelős tag vagy tagok, illetve az elnök által módosított javaslatról.

A Bizottság határozatait a Szerződésben meghatározott számú tag többségével fogadja el.¹⁰ Ezt az eljárástípust tekintjük az ún. *szóbeli eljárásnak*.

A Bizottság által az üléseken elfogadott határozatokat a hiteles nyelven vagy nyelveken csatolják az annak az ülésnek a végén készített összefoglalóhoz, amelyen a határozatot elfogadták. Ezeket a határozatokat az elnöknek és a főtitkárnak az összefoglaló utolsó oldalán található aláírása hitelesíti.¹¹

Emellett a Bizottság egyetértése az egy vagy több tagja által benyújtott javaslattal kapcsolatban írásbeli eljárás útján is megszerezhető, feltéve hogy a közvetlenül érintett főigazgatóságok egyetértenek azzal, és a javaslatot a Jogi Szolgálat is jóváhagyta.

Ebből a célból a javaslat szövegét írásban eljuttatják a Bizottság valamennyi tagjának egy határidő megjelölésével, amelyen belül a tagoknak közölniük kell a javaslattal kapcsolatos esetleges fenntartásaikat, illetve módosító indítványait.

A Bizottság bármely tagja kérheti az írásbeli eljárás során, hogy a javaslatot az ülésen vitassák meg. Ebből a célból az elnökhöz indoklással ellátott kérelmet kell intézni.

Az olyan javaslat, amellyel kapcsolatban az írásbeli eljárásra előírt határidő lejártáig a Bizottság egyik tagjának sem volt fenntartása, illetve azt nem tartotta fenn, a Bizottság által elfogadottnak tekintendő. Az elfogadott javaslatokat napi feljegyzésbe foglalják, amelyről a következő ülés jegyzőkönyvében említést tesznek.¹²

Az írásbeli eljárás során elfogadott határozatokat a hiteles nyelven vagy nyelveken csatolják az említett napi feljegyzéshez. Ezeket a főtitkár aláírása hitelesíti a napi feljegyzés utolsó oldalán.¹³

A szóbeli és írásbeli eljárás mellett a Szabályzat ismer két további eljárástípust is: egyfelől a *felhatalmazási eljárástípust* a Bizottság – a kollektív felelősség elvének teljes körű tiszteletben tartása mellett – felhatalmazhatja egy vagy több tagját, hogy nevében és az általa meghatározott feltételek szerint és korlátok között irányítási vagy igazgatási intézkedéseket tegyen.

A Bizottság egy vagy több tagját azzal is megbízhatja, hogy az elnök egyetértésével fogadja, illetve fogadják el bármely jogi aktus vagy az egyéb intézmények elé terjesztendő javaslat végleges szövegét, amelynek lényeges tartalmát tanácskozásai során a Bizottság már meghatározta.

Az ilyen eljárásban biztosított hatáskörök átruházhatók a főigazgatókra és a szolgálatok vezetőire, kivéve ha a felhatalmazó határozat ezt kifejezetten megtiltotta.¹⁴

A felhatalmazási eljárás során elfogadott határozatokat a hiteles nyelven vagy nyelveken csatolják a napi feljegyzéshez. Ezeket a főtitkárnak a napi feljegyzés utolsó oldalán található aláírása hitelesíti.¹⁵

Másfelől az ún. *hatáskör-átruházási eljárástípust* a Bizottság – a kollektív felelősség elvének teljes körű tiszteletben tartása mellett – átruházhatja a főigazgatókra és a szolgálatok vezetőire azt a hatáskört, hogy nevében eljárjanak, és az általa meghatározott feltételek szerint és korlátok között irányítási vagy igazgatási intézkedéseket tegyenek.¹⁶

A felhatalmazási illetve hatáskör-átruházási eljárásban elfogadott határozatokat napi feljegyzésbe foglalják, amelyről a következő bizottsági ülés jegyzőkönyvében említést tesznek.¹⁷

A hatáskör-átruházási eljárás során vagy a további hatáskör-átruházás során elfogadott határozatokat a hiteles nyelven vagy nyelveken csatolják a napi feljegyzéshez. Ezeket a főigazgató vagy a szolgálat vezetője által aláírt hitelesítő nyilatkozat hitelesíti.¹⁸

Ahogy arra a korábbiakban már utaltunk, a Szabályzat melléklete is számos eljárásjogi kérdést rendez. A *melléklet önálló szabályzat formájában foglalja össze a helyes hivatali magatartásra vonatkozó rendelkezéseket* (a továbbiakban: A helyes hivatali magatartás szabályzata, vagy Melléklet).

A Melléklet meghatározza a *minőségi szolgáltatás nyújtásának követelményét*, mely szerint a Bizottság és személyzete köteles id. „a Közösség”¹⁹ érdekét és ezáltal a közérdeket szolgálni. A társadalom jogosan várja el, hogy az igazgatás nyitott és hozzáférhető legyen, jól működjön és minőségi szolgáltatást nyújtson.

A minőségi szolgáltatás nyújtása megköveteli, hogy a Bizottság és személyzete udvarias, tárgyilagos és pártatlan legyen.

A minőségi szolgáltatás nyújtásának követelményét a hivatkozott szabályzat jó néhány, a helyes hivatali magatartás támpontjaként aposztrofált alapelvvel kívánja hangsúlyosabbá tenni.

A Bizottság a széleskörű nyilvánossággal fenntartott kapcsolatai során betartja a következő *alapelveket*:

– *Jogszerűség*: a Bizottság a jognak megfelelően jár el, és alkalmazza a jogszabályokban megállapított szabályokat és eljárásokat.

⁶ A Szabályzat 5. cikke.

⁷ Ld. COM(2013) 685 final.

⁸ A Szabályzat 7. cikke.

⁹ A Szabályzat 9. cikke.

¹⁰ A Szabályzat 8. cikke.

¹¹ A Szabályzat 18. cikke.

¹² A Szabályzat 12. cikke.

¹³ A Szabályzat 18. cikke.

¹⁴ A Szabályzat 13. cikke.

¹⁵ A Szabályzat 18. cikke.

¹⁶ A Szabályzat 14. cikke.

¹⁷ A Szabályzat 15. cikke.

¹⁸ A Szabályzat 18. cikke.

¹⁹ A Szabályzat hatályba lépésekor a Lisszaboni Szerződés még nem lépett hatályba, így az elemzett joganyagban a Közösség kifejezés szerepel.

- *A megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód:* a Bizottság tiszteletben tartja a megkülönböztetés tilalmának elvét, és állampolgárságtól, nemtől, faji vagy etnikai származástól, vallástól vagy meggyőződéstől, fogyatékoságtól, kortól vagy szexuális irányultságtól függetlenül garantálja a társadalom tagjai számára az egyenlő bánásmódot. Ezért ha hasonló esetekben megkülönböztetést alkalmaznak, azt csak a szóban forgó egyedi eset lényeges jellemzői indokolhatják.
- *Arányosság:* a Bizottság biztosítja, hogy a megtett intézkedések arányban legyenek az elérendő céllal.
- *Következetesség:* a Bizottság következetességet tanúsít hivatali magatartásában, és általános gyakorlata szerint jár el. Ettől az elvtől való bármely eltérést megfelelően indokolni kell.

Az alapelveken túl a helyes hivatali magatartás szabályzata *íránymutatásokat* is tartalmaz a Bizottsági eljárások során tanúsítandó magatartások vonatkozásában. Ennek keretében szól a tárgyilagosságról és pártatlanságról, illetve az uniós polgárok hivatali eljárásokra vonatkozó tájékoztatásának szabályairól. Külön részben rendelkezik a hivatkozott szabályzat arról is, miként kell az eljárás során érintett személyeket az eljárás során megfelelően tájékoztatni. Ennek keretében rendelkezik

- a személyes meghallgatás, illetve a nyilatkozattétel jogának biztosításáról,
- a határozatok indokolásának kötelezettségéről, illetve
- a jogorvoslati jogról való tájékoztatás kötelezettségéről.

A *személyes meghallgatás és a nyilatkozattétel jogának biztosítása* kapcsán a helyes hivatali magatartás szabályzata úgy szól, hogy amennyiben jogszabály akként rendelkezik, hogy az érdekelt feleket meg kell hallgatni, a személyzet biztosítja számukra a lehetőséget, hogy álláspontjukat ismertessék.

A *határozatok indokolásának kötelezettsége* tekintetében az elemzett szabályzat úgy rendelkezik, hogy a Bizottság határozatát világosan indokolni kell, és a határozatot közölni kell az érintett személyekkel és felekkel.

Általános szabályként a határozatoknak teljes indokolást kell tartalmazniuk. Ha azonban az egyes határozatok indokainak részletes ismertetése nem lenne lehetséges – például a hasonló határozatokkal érintett személyek nagy száma miatt –, ún. típusválasz adható. Ezek a típusválaszok tartalmazzák azokat a lényeges indokokat, amelyeken a meghozott határozat alapul. Ezen túlmenően annak az érdekelt félnek, aki ezt kifejezetten kéri, a részletes indokolást biztosítani kell.

A *jogorvoslati lehetőségek ismertetésének kötelezettsége* vonatkozásában a helyes hivatali magatartás szabályzata kiemeli, hogy amennyiben a közösségi jog előírja, a közölt határozatokban világosan fel kell tüntetni a jogorvoslat lehetőségét, valamint benyújtásának módját, annak a személynek vagy szervezeti egységnek a nevét és a hivatali címét, akinél, illetve ahol a jogorvoslati kérelmet be lehet nyújtani, valamint a benyújtás határidejét. Emellett - amennyiben az értelmezhető - a határozatnak említést kell tennie a bírósági eljárás indításának lehetőségéről és/vagy az európai ombudsmanhoz való panasz benyújtásának lehetőségéről.

Joggal vetődhet fel a kérdés, hogy ha a *Bizottság saját szabályzattal rendelkezik a helyes hivatali magatartásokra vonat-*

kozóan, az milyen viszonyban áll a Helyes hivatali magatartás európai kódexével?

Az Európai Parlament 2001-ben hagyta jóvá *A helyes hivatali magatartás európai kódexét*, melynek elsődleges rendeltetése, hogy a megfelelő ügyintézés biztosítása érdekében tájékoztassa az uniós intézményekkel kapcsolatba kerülőket arról, milyen ügyintézési színvonalat jogosultak elvárni az uniós intézményektől.

Noha a *Helyes hivatali magatartás európai kódexe* közigazgatási eljárásjogi szempontból kevés figyelmet kapott, jelentősége nem elhanyagolható, ugyanakkor azt is meg kell jegyeznünk, hogy a Bizottság sem vette át a kódex rendelkezéseit, így azok egyetlen, általunk már említett szabályzatban sem jelennek meg. Ennek elsődlegesen az az oka, hogy a Bizottság szabályzatai főként a Bizottsági alkalmazottak által tanúsítandó magatartások és teljesítendő kötelezettségek körét határozzák meg, míg a *Helyes hivatali magatartás európai kódexe* az Európai Unió intézményeire alkalmazandó közvetlenül. A kódex tárgyi hatályát tekintve tartalmazza a helyes hivatali magatartás olyan általános elveit, amelyek az intézményeknek és hivatali apparátusainak a nyilvánossággal fenntartott valamennyi kapcsolatára vonatkoznak, kivéve, ha azokról külön jogszabályok rendelkeznek.²⁰

A helyes hivatali magatartás európai kódexe jogilag nem kötelező érvényű dokumentumként került elfogadásra, azonban 2015 nyarán az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2013–2014) című jelentésében²¹ a Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága azt javasolta a Parlamentnek, hogy állásfoglalásában arra kérje a Bizottságot, lépjen előre a megfelelő ügyintézéshez való jog konszolidációja terén és jogilag tegye kötelező érvényű rendeletté a helyes hivatali magatartás uniós kódexét, melyet aztán a Parlament 2015. szeptember 8-i állásfoglalásában meg is fogalmazott.²²

A Bizottság eljárásaira vonatkozó szabályok azonban korántsem értek véget: maguk az alapító szerződések is számos olyan ágazati/szektorális *hatáskör* telepítenek a Bizottsághoz, amelyekhez néhol eljárási rendelkezések is párosulnak. Ilyen például az EUMSZ. 95. cikkében nevesített, *közlekedéspolitikai* területén érvényesülő megkülönböztetési tilalom, amely abban nyilvánul meg, hogy a fuvarozók azonos áruk azonos viszonylatban történő fuvarozása esetén különböző díjakat és feltételeket állapítanak meg az áru származási országa vagy rendeltetési helye alapján.

A Bizottság saját kezdeményezésére vagy valamely tagállam kérelmére megvizsgál valamennyi megkülönböztetést, és az érintett tagállamokkal folytatott konzultációt követően meghozza a szükséges határozatokat.

Egy engedélyezési eljárástípust nevesít az EUMSZ. 96. cikke, amely kimondja, hogy a tagállamok az Unión belüli közlekedés tekintetében nem állapíthatnak meg olyan díjat vagy feltételt, amely egy vagy több vállalkozás vagy iparág támogatásának vagy védelmének valamely elemét foglalja magában, kivéve ha a Bizottság ezt engedélyezi.

²⁰ Ld. a kódex 3. cikkét.

²¹ (2014/2254(INI)).

²² Az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2013–2014) (2014/2254(INI)) 169. pont.

Hasonló alapítói szerződési szinten megjelenő hatáskör-lepítés és eljárási szabályrendszer jelenik meg az uniós *versenyjogban* is: az EUMSZ. 105. cikke alapján a Bizottság egy tagállam kérelmére vagy hivatalból - együttműködve a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival, amelyek segítséget nyújtanak számára – megvizsgálja azokat az eseteket, ahol fennáll ezen elvek megsértésének a gyanúja. Amennyiben jogsértést állapít meg, javaslatot tesz a jogsértés megszüntetésére irányuló megfelelő intézkedésekre.

Amennyiben a jogsértést nem szüntetik meg, a Bizottság indokolással ellátott határozatában állapítja meg az elvek megsértését. A Bizottság határozatát nyilvánosságra hozhatja, és felhatalmazhatja a tagállamokat arra, hogy megtegyék a helyzet orvosolásához szükséges intézkedéseket, amelyek feltételeit és részleteit a Bizottság határozza meg.

Az állami támogatások körében hasonló szabályokkal találkozunk: az EUMSZ.108. cikke értelmében a Bizottság a tagállamokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat.

Ha a Bizottság – azt követően, hogy felhívta az érintett feleket észrevételeik megtételére – megállapítja, hogy egy állam által vagy állami forrásból nyújtott támogatás a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, vagy hogy az ilyen támogatást visszaélészerűen használják fel, úgy határoz, hogy az érintett állam köteles a Bizottság által kitűzött határidőn belül a támogatást megszüntetni vagy módosítani.

Ha az érintett állam a kitűzött határidőn belül nem tesz eleget ennek a határozatnak, a Bizottság vagy bármely érdekelt állam közvetlenül az Európai Unió Bíróságához fordulhat.

Az említett primer jogi jogforrásokon túl az uniós jog számos olyan *szekunderjogi jogforrást* is tartalmaz, amely kifejezetten a Bizottság hatásköreit határozza meg. Akár az említett közlekedéspolitikát, a versenyjogot, vagy az állami támogatásokat vesszük alapul, megállapíthatjuk, hogy viszonylag egyszerűen találunk olyan másodlagos jogforrásokat, amelyek további eljárási szabályokat állapítanak meg a Bizottság számára. Ezek többnyire *rendeleti, néhol irányelvi szintű uniós jogszabályok*, amelyek eltérő részletzettségűek, azonban jó néhányhoz hosszú évtizedekre visszanyúló közigazgatási jogalkalmazási tapasztalat kapcsolódik.

Természetesen nem elhanyagolható a *kiegészítő jogforrások* jelentősége sem, így különösen a Bíróság ítélkezési gyakorlata, illetve azon túlmenően a nemzetközi jog és az általános jogelvek, sőt számos olyan soft-law területére tartozó szabály is ismeretes, amelyek kiemelt jelentőséggel bírnak. Ilyen például az uniós jog alkalmazása tárgyában a panaszosokkal való kapcsolattartás korszerűsítéséről szóló bizottsági közlemény,²³ amely olyan alapfogalmakat is meghatároz, mint a panasz, a panaszos, a panasz előterjesztése során alkalmazandó bizonyítási szabályok, stb.

Tekintettel arra, hogy az Unió közigazgatása kétszintű, egyfelől a tagállamok által megvalósított közvetett, másfelől az Unió szervei által eszközölt közvetlen végrehajtásban ölt testet, *a Bizottság szorosan együttműködik a tagállami közigazgatási szervekkel* is. Másrészt a Szerződések öröként a Bizottság hatásköre és felelőssége a közösségi jog betartásának

biztosítása,²⁴ azaz annak ellenőrzése, hogy a tagállamok betartják-e az alapító szerződésekben és az uniós jogban meghatározott szabályokat.

A fentiek alapján talán sikerült rávilágítanunk arra, hogy *az Unió joga igen gazdag eljárási szabályokban*. Noha eddig csak a Bizottsággal foglalkoztunk, mondhatni, hogy az csak a jéghegy csúcsa, hiszen számos egyéb közigazgatási szerv ismeretes még az Unióban. Ezek közül a Bizottság hatáskörei kapcsán már említettük a főigazgatóságokat és a szolgáltatókat, ugyanis a Bizottság főigazgatóságokból és szolgáltatókból áll. A Bizottságnak jelenleg harminchárom főigazgatósága és tizenegy szolgálata van.²⁵ Ezeknek egy kisebb része a Bizottság honlapján keresztül érhető el és azok közül is csak néhány esetben érhető el az információk magyar nyelven, – ugyanakkor például azok működésére, eljárására vonatkozó dokumentumok (szervezeti és működési szabályzatok, belső eljárási szabályzatok) nem, vagy csak minimális tartalommal (pl. organogramok) lelhetőek fel.

A Bizottság és szervei mellett fontos szerepet játszanak *az EU ügynökségei* is, amelyek az uniós intézményektől független, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervek. Az ügynökségeknek az alábbi típusai ismeretesek:

- a *decentralizált ügynökségek* elsősorban az Unió és a tagállamok közötti együttműködés támogatását szolgálják (jelenleg harminchárom ilyen ügynökség létezik);
- a *végrehajtó ügynökségek* elsősorban a Bizottság feladatellátását segítik (jelenleg hat ilyen ügynökség létezik);
- az *EURATOM-Szerződés alapján létesített ügynökségek* és testületek az EURATOM szerződés végrehajtását szolgálják (jelenleg két ilyen ügynökség létezik);
- a *közös kül- és biztonságpolitikai ügynökségeket* speciális technikai, tudományos és irányítási feladatok végrehajtása céljából hozták létre az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának keretében (jelenleg három ilyen ügynökség létezik);
- az egyedüli *Európai Innovációs és Technológiai Intézet* feladata az uniós innovációs politika erősítése a tudományos, üzleti és oktatási szinergiák kiaknázásával.

Az ügynökségek vonatkozásában sokkal jobb az eljárási természetű szabályok meghatározottsága illetve fellelhetősége, mint a főigazgatóságok, illetve szolgáltatók esetében. Egyes esetekben valamilyen uniós jogszabály határozza meg az ügynökség feladatát, szervezetét és az eljárására vonatkozó szabályokat,²⁶ és ezek az ügynökség honlapján is feltüntetésre kerülnek. Sajnálatos ugyanakkor, hogy sok esetben semmilyen dokumentum sem érhető el elektronikusan az adott ügynökség működésére, eljárási metodikájára vonatkozóan.

Hasonlóképpen heterogén képet fest *a jogorvoslati szabályok rendszere*. Az bizonyosan megállapítható, hogy egy egységes jogorvoslatokra vonatkozó norma nem létezik az uniós jog rendszerében.

²⁴ Az EK-Szerződés 211. cikke.

²⁵ Ld. http://ec.europa.eu/about/ds_hu.htm (2015.10.08.).

²⁶ Ld. pl. Az Európai Parlament és Tanács 401/2009/EK rendeletét az Európai Környezetvédelmi Ügynökségről és az európai környezeti információs és megfigyelőhálózatról; Az Európai Parlament és Tanács 851/2004/EK rendelete az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ létrehozásáról.

²³ COM (2012) 154 final.

Egyes esetekben találkozhatunk ún. kvázi jogorvoslati szabályokkal is: ilyen például az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet 7-8. cikkének rendelkezése: a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelem alapján az intézmény az iktatástól számított 15 munkanapon belül vagy megadja a hozzáférést a kért dokumentumhoz, vagy írásbeli, indoklással ellátott válaszban teljesen vagy részlegesen elutasítja a kérelmet. Ilyen esetben a kérelmező az intézmény válaszána átvetelétől számított 15 munkanapon belül *megeősítő kérelmet* nyújthat be, amelyben az intézményt álláspontja felülvizsgálatára kéri.

Ilyen kérelmet nyújthat be a kérelmező akkor is, amennyiben az intézmény nem válaszol az előírt határidőn belül. A megeősítő kérelmet az adott intézmény bírálja el és vagy megadja a hozzáférést a kért dokumentumhoz, vagy írásbeli, indoklással ellátott válaszban teljesen vagy részlegesen elutasítja a kérelmet. Teljes vagy részleges elutasítás esetében az intézmény tájékoztatja a kérelmezőt a rendelkezésre álló jogorvoslatokról, nevezetesen arról, hogy bírósági eljárást indíthat az intézménnyel szemben, illetve panasszal fordulhat az ombudsmanhoz.

Az ombudsmannál maradván, az EUMSZ. 228. cikke szerint a bármely uniós polgártól vagy valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személytől érkező, az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszok átvételére az Európai Parlament által megválasztott ombudsman jogosult. Az ombudsman kivizsgálja a panaszokat, és erről jelentést készít. Az ombudsman megbízatásának megfelelően, saját kezdeményezésére vagy a hozzá közvetlenül vagy az Európai Parlament valamely tagján keresztül benyújtott panaszok alapján, lefolytatja az általa indokoltnak ítélt vizsgálatokat, kivéve ha az állítólagos tényállás bírósági eljárás tárgyát képezi vagy képezte. Ha az ombudsman hivatali visszasságot állapít meg, az ügyben megkeresi az érintett intézményt, szervet vagy hivatalt, amelynek három hónap áll rendelkezésére, hogy tájékoztassa őt álláspontjáról. Ezt követően az ombudsman jelentést küld az Európai Parlamentnek és az érintett intézménynek, szervnek vagy hivatalnak. A panaszt benyújtó személyt tájékoztatni kell a vizsgálatok eredményéről.

Emellett a korábbiakban már említettünk *egy másik panasz-fajtát* is,²⁷ amelyet a Bizottsághoz lehet előterjeszteni. A vonatkozó szabályok szerint bárki illetéktelen panaszt nyújthat be a Bizottságnak egy tagállam bármely intézkedése (törvény, rendelet vagy adminisztratív intézkedés), vagy egy intézkedés tagállam általi elmulasztása, illetve bármely tagállami gyakorlat ellen, amelyet összeegyeztethetetlennek tart az uniós joggal. Sürgős intézkedéseket kívánó rendkívüli körülmények fennállásától eltekintve, amennyiben a Bizottság azt tervezi, hogy nem tesz további intézkedést a panasz ügyében, erről előzetesen levélben értesíti a panaszost, megjelölve, hogy milyen okokból javasolja az ügy lezárását, és felkéri a panaszost, hogy négy héten belül nyújtsa be észrevételeit.

Amennyiben a panaszos nem válaszol, vagy amennyiben a panaszossal neki felróható okokból nem lehet kapcsolatba lépni, vagy ha a panaszos észrevételei nem győzik meg a Bizottságot arról, hogy vizsgálja felül az álláspontját, az ügyet lezárják. Amennyiben a panaszos észrevételei meggyőzik a Bizottságot arról, hogy felül kell vizsgálnia álláspontját, folytatódik a panasz kivizsgálása. A Bizottság jogszértési ügyekben hozott határozatait a meghozataluktól számított egy héten belül közzéteszik a Főtitkárság internetes oldalán. Amennyiben egy panaszos úgy véli, hogy panaszának kezelése során a Bizottság hivatali visszasságot követett el azért, hogy elmulasztotta meghozni a fenti intézkedések valamelyikét, az európai ombudsman elé terjesztheti az ügyet.

A részletszabályok bemutatásától eltekintve utalnunk kell a *bírósági felülvizsgálat* lehetőségének egyes kérdéseire is: az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) szervezeti és eljárási szabályait elsődlegesen az EUMSZ., illetve annak a Bíróság Alapokmányáról szóló 3. Jegyzőkönyve határozza meg. A Bíróság előtt különféle eljárások folytathatók: a Bizottság vagy valamely tagállam által kezdeményezett, a tagállami kötelezettségszegés megállapítására irányuló eljárás során a Bírósági eljárást a Bizottság által indított előzetes eljárás előzi meg, amelynek az a célja, hogy lehetőséget adjon az érintett tagállamnak, hogy válaszoljon a vele szemben felhozott kifogásokra. Amennyiben ennek az eljárásnak az eredményeként a tagállam nem szünteti meg a kötelezettségszegést, az uniós jog megsértése miatt eljárást lehet kezdeményezni a Bíróságnál.

A megsemmisítés iránti keresettel a kérelmező kezdeményezheti az Unió valamely intézménye, szerve vagy hivatala jogi aktusának megsemmisítését.

Szintén az uniós intézmények aktusaihoz kapcsolódhatnak az intézményi mulasztás megállapítása iránti keresetek is.

Emellett jogkérdésekben a Törvényszék ítéleteivel és végzéseivel szemben a Bírósághoz lehet fellebbezni.

A fenti ügýtípusok közül az alábbi, a Törvényszék hatáskörébe tartozó ügyek emelendők ki:

- a természetes és jogi személyek által benyújtott keresetek, amelyek az Európai Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak határozatai ellen irányulnak, valamint amelyek tárgya valamelyik intézmény, szerv vagy hivatal mulasztása;
- a tagállamok által a Bizottság ellen benyújtott keresetek;
- a tagállamok által a Tanács ellen benyújtott, az állami támogatások, a kereskedelemkorlátozó intézkedések (dömping) területét érintő keresetek, valamint az olyan intézkedések ellen benyújtott keresetek, amelyeket a Tanács végrehajtási jogkörében eljárva hozott;
- az Európai Unió intézményei, szervei, illetve hivatalai vagy alkalmazottai által okozott kár megtérítésére irányuló keresetek;
- a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal és a Közösségi Növényfajta-hivatal ellen indított, a szellemi tulajdonnal kapcsolatos keresetek.²⁸

A fentiekben egy rövid összefoglalást kívántunk adni arról, hogy milyen szabályok vonatkoznak az uniós közigazgatási eljárásokra.

²⁷ COM(2012) 154. final.

²⁸ Ld. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/ (2015.10.10.)

2. A jelenleg hatályos uniós eljárási szabályrendszer hiányosságai

A fentiekben bemutatottak alapján megállapítható, hogy az uniós eljárásjognak számos forrása ismeretes, azonban egységes szabályok nem léteznek. Erre való figyelemmel az Európai Parlament Jogi Bizottsága 2010. március 23-án felállított egy, az uniós közigazgatási joggal foglalkozó munkacsoportot azzal a céllal, hogy a munkacsoport adjon átfogó képet a jelenlegi uniós közigazgatási jogról, a második lépésben pedig tegyen javaslatot az általa szükségesnek ítélt beavatkozásokra.

A munkacsoport által kidolgozott munkadokumentumot a Jogi Bizottság 2012. november 21-ei ülésén hagyta jóvá. A Jogi Bizottság szerint az Unió intézményei, szervei, ügynökségei által alkalmazott igazgatási eljárásokat vizsgálta.²⁹

A Bizottság megállapította, hogy

- Az Unió intézményei, szervei, ügynökségei által alkalmazott igazgatási eljárások vizsgálata olyan belső elmentmondásokat tárt fel, melyek egyrészt túlbonyolított igazgatási eljárásokhoz és formalitásokhoz vezethetnek, másrészt olyan hiányosságokhoz, melyek a hivatali vizsázások vagy az improvizáció kockázatát rejtik magukban. Ezek a hibák vitathatatlanul annak köszönhetőek, hogy a szabályok az elmúlt fél évszázadban nagyon gyorsan fejlődtek, valamint annak a ténynek, hogy a legtöbb EU-s eljárási szabály szektor-specifikus jellegű.
- A soft-law területére tartozó szabályozókat az érintett intézmények egyoldalúan módosíthatják, ezért azok nem képezik az állampolgárok megfelelő ügyintézéshez való jogainak védelméhez szükséges jogalapokat.
- Noha az uniós ügyfelek egyre gyakrabban szembesülnek közvetlenül az Unió közigazgatásával, az ügyféli jogok megfelelő biztosításának garanciális szabályai nem mindig érhetőek tetten. Ez egyben azt is jelenti, hogy az eljárási jogviszonyban lényeges egyenlőtlenségek tapasztalhatók az uniós szervek és a velük szemben álló ügyfelek tekintetében. Ebből következően meg kell tenni azokat a lépéseket, amelyek biztosítják, hogy az EU igazgatási eljárásai egységesebbé váljanak és nagyobb jogbiztonságot illetve minimum garanciákat biztosítsanak a polgároknak és a gazdasági szereplőknek. Fontos hangsúlyozni, hogy az eljárási garanciákat tartalmazó szabályoknak feltétlenül ki kell terjednie az Unió ügynökségeire, szerveire és hivatalaira, ugyanis nem fogadható el, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés jogilag kikényszeríthető hatálya csak a Parlamentre, a Tanácsra és a Bizottságra terjed ki.
- Bár az EU közigazgatási joga viszonylag fiatal, számos területen jelentős kodifikációs megoldások születtek, némelyek ágazat-specifikus módon, némelyek pedig egy adott területen kodifikálják az eljárási szabályokat. Ez

azt eredményezi, hogy párhuzamos, sőt néhol egymást átfedő szabályozási környezet alakul ki.

- Célszerű lenne egy általános uniós eljárási kódexet kidolgozni a közvetlen uniós közigazgatásra, melyet lex generalis-ként kellene alkalmazni az Unió tevékenységi területén, amely biztosítaná a meglévő uniós szabályok átláthatóságának és nagyfokú egyszerűsödésének lehetőségét, ezáltal nagyobb mértékű legitimitást adna az uniós igazgatás döntéseinek, növelve a polgárok bizalmát az Unió működése iránt, mindemellett pedig egy jogilag kötelező erejű eszközül szolgálhatna az Európai ombudsman számára is.
- A közigazgatási döntések belső felülvizsgálatának kérdését az EU tevékenysége során a különböző ágazatokban (versenyjog, kereskedelmi jog, közszolgálati jog, környezetvédelmi jog, a dokumentumokhoz való hozzáférés szabályai, a védjegyjog) sokféleképpen és különböző sikerességgel kezelik. Általános tendenciaként jelent meg az elmúlt időszakban az alternatív vitarendezés módszerének a széleskörű megfogalmazása az egyes jogterületeken anélkül, hogy sértenék a bírósági jogorvoslat lehetőségét.
- Nem szabad ugyanakkor arról sem megfeledkezni, hogy az Unió az igazgatási eljárások magasan fejlett ágazati rendszereinek évtizedes tapasztalatával rendelkezik. Ebből következően célszerűnek mutatkozik a legjobb gyakorlatok összegyűjtése és azok általános szabályrendszerének implementálása az egységes eljárási kódexbe.
- A különböző területek sajátosságai azt jelentik, hogy továbbra is szükség lesz bizonyos szektorális igazgatási eljárásokra. E speciális szabályok azonban nem mehetnek az általánosan meghatározott minimum sztenderdek alá, és nem támaszthatnak szükségtelen eljárási terheket sem.
- Lévén, hogy számos igazgatási eljárás szorosan, elválaszthatatlanul kötődik az informatikai rendszerekhez (pl. jogsértési EU PILOT), szükséges ennek az aspektusnak a további vizsgálata is, annak érdekében, hogy megállapítást nyerjen, miként biztosítható, hogy a megfelelő informatikai rendszerek kerüljenek kidolgozásra, a megfelelő ügyintézéshez való jog szem előtt tartásával.
- Az uniós igazgatási eljárásokban világos, érthető szabályozási nyelvezetre van szükség.³⁰

A fentiekben túl számos közigazgatási és tudományos fórum foglalkozott a kérdéssel³¹ és kiemelésre került, hogy a legtöbben üdvözlik egy új, általános uniós eljárási kodifikáció gondolatát és magával a kodifikációval kapcsolatban három fő cél került megfogalmazásra: a szabályozás átláthatóságának

²⁹ Munkadokumentum – Az EU közigazgatási jogának jelenlegi állása és jövőbeli kilátásai; EU Közigazgatási Jogi Munkacsoport.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf. (2015.05.15.).

³¹ A svéd kormány megbízásából a svéd Államigazgatási Hivatal egy felmérést végzett a megfelelő ügyintézés uniós tagállamokban kialakult elveire vonatkozóan, az Európai Parlament Jogi Bizottságának Tematikus Főosztálya és a Leóni Egyetem közösen konferenciát szervezett az uniós közigazgatási jogról Leónban 2011 áprilisában, de például külön értékelést készített az Európai Hozzáadott Érték Osztálya a Jogi Bizottság számára az Európai Unió közigazgatási eljárásáról.

²⁹ Ld.: BOROS ANITA: Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga. In.: Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Posztdoktori Konferencia. Konferenciakötet (ISBN 978-963-284-373-5) Budapest, 2013. 51–69.

követelménye, az elvek és eljárási szabályok koherenciájának növelése, valamint a joghézagok kitöltése.

Az átláthatóság tekintetében megállapítottuk, hogy az európai közigazgatási eljárásjog jelenleg nem rendelkezik egy átfogó uniós szabályrendszerrel a primer és a szekunder jogforrások között, de a soft-law területén is találkozhatunk olyan szabályokkal, amelyek valamely, az uniós jog végrehajtásában részt vevő szerv eljárását, vagy annak részeit, esetleg alapelveit szabályozzák.

Kodifikációs szempontból ennek okán bizonyára hasznos lenne egy egységes, az általános eljárási szabályokat meghatározó uniós jogszabály kidolgozása, mely csökkenthetné a szektorális érdekek mentén az eltérő szabályozás eredményeképp felmerülő túlszabályozottság esélyét.

Az uniós egységes eljárásjogi szabályrendszer kidolgozásának másik fő célja szorosan összefügg a szabályozás átláthatóságának követelményével. Az elvek és eljárási szabályok koherenciájának egyik fő kérdése, hogy miként alakuljon az általános és speciális szabályok viszonya. Ahogyan az előző pontban kiemeltük, az uniós jogban elszórtan már most is számos eljárásjogi rendelkezést találhatunk. Azt is említettük, hogy az eljárási szabályokat meghatározó másodlagos jogforrások köre igen széles. Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy minél több ágazati, speciális eljárási szabály van, annál nehezebb a jogalkalmazó szervek feladata. Éppen ezért célszerű a szabályozásban az általános szabályrendszer kialakításának irányába elmozdulni.

Figyelemmel az egységes uniós eljárási szabályozás hiányára, számos olyan terület szabályozásra várhat, amely eddig nem vagy csak részlegesen került kimunkálásra az uniós közigazgatási jog területén, vagyis számos *joghézag* terület ismeretes. Ezeknek a joghézagoknak egy része kitölthető lehet a megfelelő szabályozási metodikával.

3. Az egységes uniós közigazgatási eljárási kódex

A Jogi Bizottság által kidolgozott, fentiekben említett munkadokumentumot követően az Európai Parlament 2013. január 15-én egy állásfoglalást bocsátott ki. A Parlament állásfoglalásában megfogalmazta az Európai Bizottság számára azokat az ajánlásokat, amelyek a Parlament álláspontja szerint az Európai Unió közigazgatási eljárási jogának kialakításához szükségesek és egyben arra kérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályról szóló rendeletre irányuló javaslatot.^{32 33}

Az EUMSZ. 298. cikke kimondja: „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.

³² (2012/2024(INI)) In.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU> (2013.05.15.)

³³ A szóban forgó ajánlás nem az első volt az Unió történelmében az egységes közigazgatási eljárásjog gondolata kapcsán: 2001-ben a Parlament a Roy Perry által kidolgozott ajánlásában már javasolta a Bizottságnak a kérdés vizsgálatát, ám akkor a Bizottság a kérést visszautasította.

A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében”.

A Parlament állásfoglalásában meghatározza azokat a célokat és szabályozandó területeket, amelyeket a Bizottságnak célszerű megvizsgálnia a jogalkotási eljárás során. Az állásfoglalás szerint figyelemmel arra, hogy

- az Uniónak a megfelelő ügyintézésre vonatkozó meglévő szabályai és elvei igen sokféle jogforrásban elszórtan található meg: az elsődleges jogban, az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatában, a másodlagos jogszabályokban, a nem kötelező erejű szabályokban és az uniós intézmények egyoldalú kötelezettségvállalásaiban;
- az Uniónak nincs koherens és átfogó, kodifikált közigazgatási jogi szabályrendszere, ami a polgárok számára megnehezíti az uniós jog értelmében fennálló közigazgatási jogaik megértését;
- a különböző intézmények meglévő belső magatartási kódexei korlátozott hatásúak, egymástól különbözőek és jogilag nem kötelező erejűek;
- ugyanannak a helyes hivatali magatartásra vonatkozó szabályzatnak kellene vonatkoznia minden uniós intézményre, szervekre és ügynökségekre;
- a legtöbb uniós intézmény és szerv esetében a kodifikáció segítene megszüntetni a különböző kódexek párhuzamos létezéséből fakadó jelenlegi zűrzavart, biztosítaná, hogy az intézmények és szervek a polgárokkal fennálló kapcsolatukban ugyanazon alapelveket alkalmazzák, valamint a polgárok és a tisztviselők számára egyaránt kiemelné a szóban forgó elvek fontosságát;
- az Unió valamennyi fellépésének meg kell felelnie a jogállamiság elvének, a hatáskörök szigorú elkülönítése mellett;
- a megfelelő ügyintézésre vonatkozó szabályok elősegítik az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot, elvei pedig jelenleg is széles körben elfogadottak a tagállamok körében;
- a szolgáltatási elv bevezetése elősegítené a polgárok jogos elvárásainak teljesítését, a szolgáltatásnyújtás javítása pedig a fokozott hatékonyság révén a polgárok és az igazgatás számára egyaránt előnyös lenne;
- az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjának (GRECO) ajánlásait figyelembe véve az Unió igazgatására vonatkozó egyértelmű és kötelező erejű szabályok pozitív jelzésként szolgálnának a közigazgatásokat érintő korrupció elleni harcban;
- a Bíróság ítélezési gyakorlatában szilárd eljárási elveket dolgozott ki, amelyek az uniós ügyekben lefolytatott tagállami eljárásokra vonatkoznak, és amelyek analógia alapján a közvetlen uniós igazgatásra is alkalmazandók;
- az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabály fokozná az Unió legitimitását, növelné a polgárok uniós igazgatásba vetett bizalmát és egyben erősítené a nemzeti közigazgatási jogszabályok spontán közeledését, ennek megfelelően pedig az integrációs folyamatot, előmozdíthatná az együttműködést és a bevált gyakorlatok

cseréjét a nemzeti közigazgatások és az EU igazgatása között az EUMSZ 298. cikkében felállított célkitűzések megvalósítása érdekében; elengedhetetlen egy megfelelően előkészített uniós eljárásjogi jogszabály kidolgozása.

A Parlament a jogszabály előkészítésére vonatkozó állásfoglalásán túl konkrét ajánlásokat is megfogalmazott:³⁴

A Parlament szerint a *rendelet céljával* azt kell kitérni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján *garantálják*. Erre való figyelemmel az ajánlás megpróbálja összefoglalni azokat az eljárásjogi kérdéseket, amelyek ezeknek a garanciáknak az érvényre jutását szolgálják. A Parlament állásfoglalásában kifejezésre juttatja, hogy a rendeletnek a helyes közigazgatás alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.³⁵

A *rendelet hatályát* tekintve annak az uniós intézmények, szervek és hivatalok (a parlamenti állásfoglalás szóhasználatában együtt: „*uniós igazgatás*”) uniós ügyfelekkel való kapcsolatára kell kiterjednie, azaz a szorosabb értelemben vett közvetlen uniós igazgatásra kell korlátozódnia és olyan egyetemes elveket kell tartalmaznia, valamint olyan eljárást kell megállapítania, amelyek *lex specialis* hiányában de minimis szabályként alkalmazhatók. Erre való figyelemmel a Parlament azt is megfogalmazza, hogy az ágazati eszközökben a személyeknek biztosított garanciák soha nem nyújthatnak kisebb védelmet, mint a rendeletben biztosítottak.³⁶

A Parlament állásfoglalása értelmében a rendeletben a *következő elveket* kellene kodifikálni:

- a *jogszerűség elve*,
- a *megkülönböztetés mentesség és az egyenlő bánásmód elve*,
- az *arányosság elve*,
- a *pártatlanság elve*,
- a *következetesség és a jogos elvárások elve*,
- a *magánélet tiszteletben tartásának elve*,
- a *tisztességesség elve*,
- az *átláthatóság elve*,
- a *hatékony és a szolgáltatás elve*.³⁷

A 4. sz. ajánlásában a Parlament számos *garanciális, néhol konkrét eljárási szabályt* is megfogalmaz, melyek az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- az uniós közigazgatási eljárás hivatalból, vagy valamely érdekelt fél kezdeményezésére indulhat;³⁸
- az egyedi határozat iránti kérelmek átvételét írásban igazolni kell, mely igazolásban fel kell tüntetni az adott

döntés meghozatalára vonatkozó határidőt és a közigazgatási szervek hallgatásának jogkövetkezményeit. Amennyiben a kérelem valamilyen hibában szenved, az átvételi elismervényen fel kell tüntetni a hiba orvoslására, vagy a hiányzó dokumentum pótlására vonatkozó határidőt is;³⁹

- a kizárási szabályok tekintetében a Parlament állásfoglalása akként rendelkezik, hogy az uniós igazgatáshoz tartozó valamely szerv képviselője (ügyintézője) nem vehet részt olyan közigazgatási döntés meghozatalában, amelyhez pénzügyi érdeke fűződik. Ilyen esetben az eljáró személy tagja köteles a kizárási ok fennállását a közvetlen felettesével közölni, aki az ügy konkrét körülményeire tekintettel dönthet úgy, hogy kizárja az érintett tagot az eljárásból. Emellett bárki kérheti, hogy egy adott ügyben eljáró tisztviselőt zárjanak ki a döntéshozatali eljárásból, amennyiben a döntés a szóban forgó személy egyéni érdekeit érinti. Az erre vonatkozó kérelmet írásban kell benyújtani az indokok megjelölésével. A kérelemről az érintett tisztviselő meghallgatása után a tisztviselő közvetlen felettese dönt. Természetesen az állásfoglalás azt is előírja, hogy a kizárási kezelésére megfelelő határidőt kell kitérni;⁴⁰
- a nyilatkozattételhez és meghallgatáshoz való jog keretében lefektetésre kerül, hogy a védelemhez való jogokat az eljárás minden szakaszában tiszteletben kell tartani. Ha az uniós igazgatás személyek jogait vagy érdekeit közvetlenül érintő döntést hoz, az érintett személyeknek még a határozathozatal előtt lehetőséget kell biztosítani álláspontjuk szóban vagy írásban történő kifejtésére – szükség esetén, illetve ha úgy kívánják, az általuk választott személy segítségével;⁴¹
- az érdekelt fél számára biztosítani kell a teljes körű hozzáférést a saját ügyének irataihoz;⁴²
- a közigazgatási döntéseket ésszerű határidőn belül, késedelem nélkül kell meghozni. A határidőket az egyes konkrét eljárásokra irányadó szabályban határozzák meg. Megállapított határidő hiányában a határidő hivatalból indult eljárás esetén nem haladhatja meg az eljárást kezdeményező határozat keltétől számított három hónapot, míg a kérelemre induló eljárások esetében a kérelem beérkezésétől számított három hónapot. Amennyiben valamilyen objektív körülmény okán – pl. hiánypótlás teljesítése, a felvetett kérdések bonyolultsága, vagy az eljárás felfüggesztésének esetében – az adott határidőn belül döntés nem hozható, az érintett személyt tájékoztatni kell erről és a döntést a lehető legkorábbi időn belül meg kell hozni;⁴³
- a közigazgatási döntéseket írásban kell meghozni, egyértelmű, egyszerű és érthető szövegezéssel, a címzett által választott nyelven, amennyiben az az Unió valamelyik

³⁴ 2012/2024(INI) Melléklet az állásfoglalásra irányuló indítványhoz: a kért javaslat tartalmára vonatkozó részletes ajánlások. In.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU> (2013.05.15.)

³⁵ 1. ajánlás az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról.

³⁶ 2. ajánlás a rendelet és az ágazati eszközök közötti kapcsolatáról.

³⁷ 3. ajánlás a közigazgatási eljárásra irányadó általános elvekről.

³⁸ 4.1. ajánlás: a közigazgatási eljárás kezdeményezéséről.

³⁹ 4.2. ajánlás: az átvételi elismervényről.

⁴⁰ 4.3. ajánlás: a közigazgatási határozatok pártatlanságáról.

⁴¹ 4.4. ajánlás: a meghallgatáshoz való jogról.

⁴² 4.5. ajánlás: az egyénnek a saját aktájához való hozzáférése irányuló jogáról.

⁴³ 4.6. ajánlás: a határidőkről.

hivatalos nyelve.⁴⁴ Emellett a közigazgatási döntésekben világosan fel kell tüntetni a döntés alapjául szolgáló okokat, meg kell jelölni a lényeges tényeket és a döntés jogalapját. A döntésnek minden esetben egyéni indokolást kell tartalmaznia. Amennyiben az egyedi indokolás nem lehetséges, mert pl. a hasonló döntések nagyszámú ügyfelet érintenek, az általános indokolás is elfogadható azzal, hogy kérelemre az érintettet tájékoztatni kell az egyéni indoklásról.⁴⁵

- Az egyének jogait és érdekeit érintő közigazgatási döntéseket az érintett személlyel vagy személyekkel a döntés meghozatalát követően haladéktalanul közölni kell;⁴⁶
- a közigazgatási döntéseknek – ha az uniós jog úgy rendelkezik – rendelkezniük kell a fellebbezés lehetőségéről, az irányadó eljárási szabályokról, tájékoztatást kell tartalmazniuk a jogorvoslati kérelem benyújtásának helyéről és határidejéről. Amennyiben az uniós jog szerint bírósági eljárásnak, illetve az ombudsmanhoz előterjeszhető panasz benyújtásának is helye van, a döntésnek az ilyen típusú jogorvoslatok tekintetében is tájékoztatást kell tartalmaznia.⁴⁷

A Parlament állásfoglalása szerint az új jogszabálynak lehetőséget kell biztosítania arra, hogy az uniós igazgatási szerv hivatalból, vagy kérelemre *saját hatáskörben orvoslja* a döntésben szereplő elírást, számszaki vagy hasonló kisebb hibát. Emellett rendelkezni kell a rendeletben a közigazgatási határozatok más okból történő helyesbítéséről is.⁴⁸

4. Az európai közigazgatási eljárásjog a kutatók szemszögéből, avagy a ReNeual javaslat

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózat (a továbbiakban: ReNEUAL) 2014-re kidolgozta az ún. európai közigazgatási eljárási modell-szabályokat, amelyek lényegében már egy jogszabály-tervezetet és az ahhoz kapcsolódó magyarázatot is tartalmazza. A minta vagy modellszabályok (a továbbiakban: Modell-szabályok vagy mintaszabályok) rendeltetése elsődlegesen az, hogy egy dokumentumba foglalja az Európai Unió már meglévő, a közigazgatás működése tekintetében releváns alkotmányos alapelveket, értékeket.

A mintaszabályok felvázolásának folyamata az alábbiak szerint alakult:

- elsőként összehasonlításra kerültek az Unió és a tagállamok jogrendszereinek szakpolitikai,
- másodsorban a lehetséges szabályok előzetes verziója került felvázolásra az egyes döntések magyarázataival együtt,
- harmadsorban jogtudósok és gyakorlati szakemberek bevonásával került sor a mintaszabályok tárgyalására és észrevételezésére.

A Modell-szabályok ún. könyvekre tagozódnak az alábbiak szerint:

- az I. Könyv az általános rendelkezésekkel,
- a II. Könyv a közigazgatási jogalkotás kérdéseivel,
- a III. Könyv az egyedi jogalkalmazói döntésekkel,
- a IV. Könyv a (közigazgatási) szerződésekkel,
- az V. Könyv a jogsegély és a tagállamok közötti együttműködés szabályaival, illetve
- a VI. Könyv az adatkezelés kérdéseivel foglalkozik.

A továbbiakban áttekintjük a Modell-szabályok által megfogalmazott javaslatokat. Anélkül, hogy azokat elemeznénk, vagy értékelnénk, megjegyezzük, hogy a hazai közigazgatási eljárásjoggal foglalkozó kutatók részvételével folyamatban van a Modell-szabályok értékelése.⁴⁹

4.1. Az Általános rendelkezések

Az általános rendelkezések cím alatt a kutatóhálózat elsődlegesen néhány közigazgatási alapelvet nevesítve határozza meg a Modell-szabályok célrendszerét. Ennek keretében leszögezik, hogy a közigazgatási eljárások során a közigazgatási szervek kötelesek tiszteletben tartani a jogállamiság, a megfelelő ügyintézéshez való jog elvét, valamint az Európai Unió közigazgatási jogához kapcsolódó más elveket. Természetesen a szabályok alkalmazása és értelmezése során különös figyelmet kell fordítani más, a joggyakorlatban már meghonosodott alapelvekre is, úgymint az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetés-mentesség, a jogbiztonság, a méltányosság, az objektivitás, a pártatlanság és a részvétel elveire, valamint az arányosságra, a bizalomvédelem elvére, az átláthatóságra, illetve a hatékony jogorvoslatihoz való hozzáférés lehető legszélesebb körű biztosítására.

Az uniós közigazgatási szerveknek az eljárásuk során szem előtt kell tartaniuk a hatékonyságot, az eredményességet és a szolgáltatás-központúságot, figyelemmel természetesen a szubszidiaritás és a jóhiszemű együttműködés elvére, továbbá a felelősségi körök egyértelmű elhatárolására.

A Modell-szabályok a javaslat szerint valamennyi európai uniós hatóságra alkalmazandók lennének, amennyiben az uniós jog végrehajtása történik valamely közigazgatási intézkedés foganatosítása során, vagyis a Modell-szabályok nem alkalmazhatók a tagállami hatóságokra, kivéve, ha az EU ágazatspecifikus jogszabálya, vagy a Modell-szabályok bármelyik könyve az alkalmazásukat kifejezetten előírja. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a tagállami hatóságok iránymutatásként ne használhatnák a mintaszabályokat – nemzeti eljárási jogukkal összhangban – az uniós jog végrehajtása során.

A Modell-szabályok megelőzik az ágazati szabályokat, illetve a mintaszabályok akkor is alkalmazandók, ha nincs különös uniós eljárási szabály egy bizonyos közigazgatási kérdést illetően.

⁴⁴ 4.7. ajánlás: a közigazgatási határozatok formájáról.

⁴⁵ 4.8. ajánlás: az indokolási kötelezettségről.

⁴⁶ 4.9. ajánlás: a közigazgatási határozatokról való értesítésről.

⁴⁷ 4.10. ajánlás: tájékoztatás az igénybe vehető jogorvoslatokról.

⁴⁸ 5. ajánlás a döntés saját hatáskörben történő felülvizsgálatáról és javításáról.

⁴⁹ A vonatkozó átfogó tanulmány megjelenése 2015 decemberére várható.

4.2. A közigazgatási jogalkotás egyes kérdései

A II. Könyv a közigazgatási jogalkotás egyes kérdéseit tekintve fogalmaz meg javaslatokat. A II. Könyv szabályai olyan eljárásokra alkalmazandók, amelyek keretében jogilag kötelező erejű, általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására kerül sor, azokat módosítják, vagy hatályon kívül helyezik. A javaslat szerint e jogi aktusok közé tartoznak például az alábbiak:

- az EUMSZ. 290. és 291. cikke alapján a Bizottság vagy a Tanács által elfogadott jogi aktusok,
- uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek jogilag kötelező erejű, nem jogalkotási aktusai.

A megfogalmazott szabályok nem alkalmazandók ugyanakkor az Európai Unió Bíróságának jogi aktusaira.

A II. Könyv bemutatja, miként kerül sor a jogi aktus előkészítésére és elfogadására: ennek keretében előírja, hogy az említett jogi aktus meghozatalát tervező uniós hatóság köteles nyilvánosságra hozni a tervezett jogi aktus címét, a jogi aktussal elérni kívánt cél és a jogi aktus jogalapjának rövid leírását, a jogi aktus kidolgozásával megbízott intézmény, ügynökség, szerv vagy hivatal nevét.

A jogi aktus kidolgozásával, módosításával vagy visszavonásával megbízott uniós hatóságnak – a következő bekezdésekben leírt konzultáció útján – érvényt kell szereznie az EUSz. 11. cikkében foglalt kötelezettségeknek. Ennek érdekében a jogi aktus tervezetét és az indokolást konzultáció céljából közzé kell tenni egy központi uniós weboldalon.

A konzultációt követően a jogi aktus kidolgozásával megbízott uniós hatóság indokolással ellátott jelentést készít, amely kifejti, hogy a konzultáció során benyújtott észrevételeket figyelembe vették-e és ha igen, hogyan, illetve adott esetben miért hagyták azokat figyelmen kívül.

A konzultációs eljárás mellőzésével fogadható el jogi aktus az ún. gyorsított eljárások keretében, viszont az ilyen eljárások alkalmazását a javaslat értelmében indokolni kell és a jogi aktus elfogadásától számított négy héten belül meg kell kezdeni. A konzultációt követően a jogi aktus kidolgozásával megbízott uniós hatóság elvégzi a szükséges módosításokat. A javaslat szerint a gyorsított eljárással elfogadott jogi aktus legfeljebb az elfogadásától számított tizennyolc hónapig lehet hatályos.

4.3. Az egyedi jogalkalmazói döntések

A III. Könyv a javaslat értelmében azokra a közigazgatási eljárásokra alkalmazandó, amelyek keretében egy uniós hatóság uniós döntést fogad el, vagyis lényegében a tényállás tisztázására és a döntés-előkészítésre vonatkozó szabályokat határozza meg. Emellett ezeket a szabályokat a tagállami hatóságok is alkalmazhatják a saját közigazgatási hatósági eljárásaik döntés-előkészítő tevékenysége során, amennyiben uniós ágazatspecifikus jogszabály a III. Könyv alkalmazását előírja, vagy amennyiben a tagállam a Könyv szabályainak alkalmazása mellett dönt.

A III. Könyv olvasatában a határozat olyan jogilag kötelező erejű közigazgatási intézkedés, amelynek címzettje egy vagy több közjogi személy vagy magánszemély, és amelyet

uniós – vagy ha az előzőekben említettek szerint a tagállami – hatóság egyoldalúan fogad el egy vagy több konkrét ügy eldöntésére.

A javaslat szerint a fél a tervezett döntés címzettje és minden olyan személy, akit a határozat hátrányosan érinthet, valamint aki az eljárásba való bevonását kéri. Ágazatspecifikus uniós jogszabály olyan személyeket is félnek minősíthet, akiket a döntés nem érint hátrányosan.

Emellett egyéb érdekelt minden olyan természetes vagy jogi személy és más jogi szerveződés, szervezet vagy csoport, amely a közigazgatási eljáráshoz fűződő érdekét igazolja.

A III. Könyv 3. alcíme szól a tisztességes eljárásról és a pártatlanságra vonatkozó általános szabályokról. Eszerint minden személynek joga van ahhoz, hogy ügyeit a közigazgatási szervek részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

Emellett külön alcím alatt szól a javaslat a tájékoztatási kötelezettség egyes szabályairól: a közigazgatási szervek mindenhol, ahol lehetséges és ésszerű, elősegítik a már létező közigazgatási eljárásokkal kapcsolatos frissített online tájékoztatást.

A Modell-szabályok szerint a közigazgatási eljárás hivatalból vagy kérelemre indulhat.

A hivatalból indított közigazgatási eljárás megindításáról az uniós közigazgatási hatóság értesíti a feleket. Az értesítés mellőzhető, amennyiben a késedelem súlyos kockázattal járna, az azonnali döntéshozatal feltétlenül szükséges, vagy azt közérdekű cél indokolja.

A kérelmekre nem vonatkozhatnak felesleges formai vagy okirati előírások: a kérelmek írásban, személyesen, levélben vagy elektronikus úton nyújthatók be az illetékes hatósághoz.

A kérelmek beérkezését írásban, a lehető legrövidebb időn belül igazolni kell átvételi elismervénnyel. Hibás kérelem esetén az elismervényben meg kell határozni a hibákat vagy a hiányzó dokumentumokat, és megfelelő időt kell biztosítani a hiba kijavítására, illetve a hiányzó dokumentumok pótlására. Az értelmetlen vagy teljesen megalapozatlan kérelmek nem elfogadható kérelemként és rövid indokolással ellátott átvételi elismervény útján elutasíthatók.

Az uniós közigazgatási szerv ésszerű időn belül, késedelem nélkül köteles meghozni a döntését. Az egyedi ügyben alkalmazandó határidőket a vonatkozó ágazatspecifikus jogszabály állapítja meg, amennyiben mégsem, az adott esetre vonatkozó különös eljárásra irányadó szabályok nem állapítanak meg határidőt, a határozathozatalra vonatkozó határidő három hónap.

A határidő a kérelem beérkezésének napján, illetve hivatalból induló eljárás esetén az eljárás megindításának napján kezdődik.

Ha az ügy bonyolultsága vagy más akadály miatt az a határidőn belül nem vizsgálható ki, a feleket tájékoztatni kell erről, és a határozatot a lehető legrövidebb időn belül meg kell hozni. A közigazgatási szerv köteles a feleket írásban tájékoztatni, mely írásbeli tájékoztatásban köteles megjelölni a határidő-hosszabbítás okait, és lehetőség szerint a döntéshozatal várható időpontját.

A tényállás tisztázása során a közigazgatási szerv alaposan és részrehajlás nélkül vizsgálja ki az ügyet. Figyelembe veszi

a releváns tényeket, köztük a felekre nézve kedvezőeket is, és minden egyes tényt a súlyának megfelelően értékel, ugyanakkor az ügyszóhoz nem tartozó tényeket figyelmen kívül hagyja.

A tényállás tisztázása keretében a közigazgatási szerv bármilyen információt gyűjthet, meghallgathatja a feleket, a tanúkat és szakértőt vehet igénybe, illetve írásban vagy elektronikus úton nyilatkozatokat kérhet a felektől, tanúktól és szakértőktől, dokumentumokat és feljegyzéseket vehet igénybe, valamint helyszíni szemlét tarthat.

Sajátos szabályként jelenik meg az önvádra kötelezés tilalma és az ügyvédi titoktartás elve az uniós bizonyítási szabályokban: amennyiben ugyanis egy közigazgatási szerv feladata az uniós jog megsértésének megállapítása, és a szóban forgó jogsértés közigazgatási szankciót vonhat maga után, a közigazgatási szerv köteles tiszteletben tartani az önvádra kötelezés tilalmát és az ügyvédi titoktartási kötelezettségét.

Amennyiben az információgyűjtés során megsértették az önvádra kötelezés tilalmát vagy ügyvédi titoktartási kötelezettséget, a közigazgatási szervek nem használhatják fel az információt bizonyítékként az eljárásban, ha az eljárási jogok megsértése kihatással lehetett volna a döntés tartalmára.

A Modell-szabályok meglehetősen részletesen taglalják az egyes bizonyítékokhoz, bizonyítási eljárásokhoz kapcsolódó szabályokat, különös hangsúlyt fektetve a felekkel történő konzultációra.

A tényállás tisztázását követően az uniós közigazgatási szervek meghozzák a döntésüket. A közigazgatási szerv a döntését köteles világosan meghatározni és világos, egyszerű és érthető módon megindokolni. A döntésben tájékoztatni kell a címzetteket a jogorvoslati lehetőségekről, vagyis amennyiben lehetséges, a közigazgatási fellebbezés, a bírósági felülvizsgálat, illetve a panasz lehetőségéről és a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére nyitva álló határidőről.

A döntést írásba kell foglalni, a címzett által választott uniós nyelven elkészíteni, alá kell írni, és minden esetben meg kell nevezni az adott döntést hozó hatóságot.

A döntéseket a meghozataluk után azonnal meg kell küldeni a feleknek. A határozat az adott fél tekintetében az értesítést követően lép hatályba.

A döntés saját hatáskörben történő reparálásának lehetőségeként említik a Modell-szabályok a döntésben előforduló elírások, számítási hibák és más hasonló nyilvánvaló pontatlanságok helyesbíthetőségének lehetőségét, kérelemre vagy hivatalból.

A kisebb, formai hibák reparációja mellett a Modell-szabályok ismerik a döntés érdemi helyesbítésének lehetőségét is: a közigazgatási szerv helyesbítheti vagy visszavonhatja az egyik félnek sérelmet okozó, jogellenes közigazgatási döntését. A helyesbítés, illetve visszavonás visszaható hatállyal bír.

Emellett a közigazgatási szerv az egyik félnek sérelmet okozó, jogszerű közigazgatási határozatot is helyesbítheti vagy visszavonhatja. Ilyenkor azonban a helyesbítés, illetve visszavonás csak jövőbeli hatállyal bír.

4.4. A (közigazgatási) szerződések

A IV. Könyv minden olyan szerződésre és jogilag kötelező erejű megállapodásra alkalmazandó, amely egy uniós hatóság és egy magánjogi jogalany, egy uniós hatóság és egy tagállami hatóság között jön létre, ha a tagállami hatóság szolgáltatóként működik a piacon, és a szerződést az uniós hatósággal magánfélként köti. Emellett a IV. Könyv olyan szerződésekre is alkalmazandó, amelyeket egy uniós hatóság és egy tagállami hatóság köt egymással.

Talán a hat könyv közül ez az a könyv, amely legkevésbé illeszkedik a nagy uniós eljárásjogi kódex vonulatába, tekintettel arra, hogy a IV. Könyv olvasatában a szerződés olyan, két vagy több fél között létrejövő megállapodás, amely a felek között kötelező erejű jogviszonyt hoz létre, vagy más jogi hatás kiváltására alkalmas.

A Modell-szabályok szerint, amennyiben egy uniós szerződésre nem az uniós jog az irányadó, akkor a felek által a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 593/2008/EK rendeletben foglalt kritériumok szerint választott tagállam jogát kell rá alkalmazni. Amennyiben a felek nem választottak alkalmazandó tagállami jogot vagy a jogválasztásuk érvénytelen, az 593/2008/EK rendelet kritériumait kell alkalmazni annak meghatározására, hogy melyik tagállam joga alkalmazandó.

A IV. Könyv megállapítja, hogy a szerződés a III. Könyv szerinti döntésnek minősül és meghatározza azokat a III. Könyvben deklarált szabályokat, amelyeket a IV. Könyv tekintetében is alkalmazni kell.

A szerződés előkészítésére és az általános szerződési feltételek meghatározására vonatkozó szabályokon túl a Modell-szabályok rendelkeznek a versenytárgyalásos eljárásokról is. A Modell-szabályok irányadóként tekintették a költségvetési rendeletben lefektetett közbeszerzési szabályokat, valamint az az értelmező közlemény is zsinórmértékül szolgált a megalkotásuk során, amelyben a Bizottság összefoglalta a tagállami ajánlatkérők számára a közbeszerzési irányelvek hatálya alá nem tartozó beszerzések esetében alkalmazandó elveket és követelményeket.⁵⁰

Emellett a Modell-szabályok kitérnek az uniós hatóságok képviseletére és az uniós szerződésekre vonatkozó formai követelményekre is, de az általános értelemben vett közjogi szerződésekre vonatkozó eljárási szabályokon túlmutató rendelkezéseket is meghatároznak a szerződés megszüntetése, érvénytelensége, az egyes kártérítési klauzulák tekintetében.

4.5. A jogsegély és a tagállamok közötti együttműködés szabályai

Az V. Könyvben foglalt mintaszabályok közvetlenül alkalmazandók azokra a kölcsönös jogsegély iránti megkeresésekre, amelyek egy uniós hatóság és egy tagállami hatóság, egy

⁵⁰ A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (2006/C 179/02).

tagállami hatóság és egy uniós hatóság, illetve egy tagállami hatóság és egy másik tagállam hatósága között valósulnak meg, amennyiben a megkereső hatóság közigazgatási intézkedéssel uniós jogszabályt hajt végre.

A Modell-szabályok szerint a kölcsönös jogsegély nyújtása az alábbi formában történhet: egyrészt olyan információk továbbítása, amelyek a megkeresett hatóság birtokában vannak vagy amelyeket kifejezetten arra a célra gyűjtöttek, hogy eleget tegyenek a jogsegély iránti kérelemnek, másrészt helyszíni vizsgálat lefolytatása céljából, harmadrészt bizonyos dokumentumok beszerzése érdekében.

A hatóságok közötti valamennyi kommunikáció írásban, lehetőség szerint elektronikus úton történik.

Ha az érintett közigazgatási szervek másként nem állapodnak meg, a megkereső hatóság a kérelmeket és az azt követő közléseket a megkeresett hatóság egyik hivatalos nyelvén bocsátja a megkeresett hatóság rendelkezésére, vagy e nyelvekre készített fordítást mellékel hozzájuk. A megkeresett hatóság válaszát valamelyik hivatalos nyelven fogalmazza meg. A megkeresett hatóság a javaslat szerint a lehető legrövidebb időn belül visszaigazolja a jogsegély iránti kérelem beérkezését és a lehető legrövidebb időn belül eleget tesz a kérelemben foglaltaknak. Ha a megkeresett hatóság nem tud eleget tenni a kérelemnek, köteles erről – az okok megjelölésével – tájékoztatni a megkereső hatóságot.

4.6. Az adatkezelés szabályai

A Modell-szabályokban megfogalmazott javaslat szerint minden információkezelési tevékenység esetében valamennyi érintett tagállam létrehoz vagy kijelöl egy hatóságot vagy ha-

tóságokat, amely(ek) felelőse az adatkezelési feladatok ellátása. A javaslat nevesíti az átlátható információkezelés elvét, amely szerint az információkezelési tevékenység végzése az átlátható és visszakövethető adatfeldolgozás elvének megfelelően történik. Ennek keretében az informatikai rendszeren keresztül végzett adatkezelési tevékenység során feldolgozott adatokat meg kell jelölni.

Az adatminőség elve szerint az adatokat szolgáltató hatóság felelős annak biztosításáért, hogy az adatok pontosak, naprakészek és jogszerűen nyilvántartottak legyenek.

A Modell-szabályok emellett részletesen meghatározzák a tájékoztatási kötelezettségre és az adatbázisokra vonatkozó általános szabályokat, illetve az illetékes hatóságok között cserélt adatok és információk, valamint az adatbázisba bevitt adatok ellenőrzésének, az adatok módosításának és törlésének, felhasználásának szabályait.

A fenti szabályok alapján megállapítható, hogy az Európai Unión belül egy olyan tendencia látszik körvonalazódni, amely az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé mutat. A Modell-szabályok az első olyan átfogó tanulmány, amely normaszöveg javaslatot is megfogalmazott az uniós jogalkotó számára, azonban számos felvetése további kérdéseket vet fel. Egy bizonyos: az uniós eljárásjog egységes gondolata megfogalmazódott. Ez a gondolat számos előnnyel járhat, ezért a magam részéről támogatandónak tartom, ugyanakkor az uniós jogalkotónak is kellő körültekintéssel kell eljárnia az szabályok kidolgozása során, hiszen – a tagállami eljárásjogokhoz hasonlóan – az uniós eljárási szabályok is az Unió működésének alapköveit jelentik, vagyis nem csak az eljárás, hanem a teljes uniós közigazgatás működését befolyásolják.