

Boros Anita**BEVEZETÉS****I. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG UNIÓS SZINTEN**

Az Európai Unió egy rendkívül speciális jogi entitás, melynek működési mechanizmusai, felépítése egészen sajátos, a különböző tagállami hagyományokból eredeztethető jelleggel bírnak.

Az unió, valamint annak jogelőd szervezetei egy folyamatos, több évtizedes fejlődés eredményeként alakították ki azokat a működési elveket, melyek eredményeként egy igen összetett, az Unió jogát két szinten végrehajtó (köz)igazgatási struktúra jött létre. Ez az igazgatás azonban mind szervezetét, mind tevékenységét, mint pedig jogi szabályozottságát tekintve a tagállami közigazgatási eljárásjogokhoz képest eltérő sajátosságokkal bír.

Az alapító szerződések a legmagasabb szinten meghatározzák, hogy milyen hatáskörök gyakorolhat az Unió, és milyeneket a tagállamok.¹ Emellett számos olyan szabályt is találhatunk az Unió jogában, amelyek az uniós szervezetrendszer működési mechanizmusait határozzák meg. Az azonban bizonyos, hogy közigazgatási eljárásjogi értelemben *nem beszélhetünk egy egységes, normatív szabályrendszerről, amely legalább azokat a minimális rendelkezéseket tartalmazná, amelyeket az uniós közigazgatási szerveknek be kell tartaniuk az eljárásaik során.*

Egy egységes uniós közigazgatási eljárási jogszabály kidolgozása tagállami szinten sem egyszerű feladat, hiszen annak milyensége meghatározza a közigazgatás egészét. Ebből következően nagyon fontos az is, hogy az Unió számára megfelelően kimunkált, átgondolt, könnyen alkalmazható eljárási szabályok kerüljenek meghatározásra. A feladat azonban sokkal nehezebb, mint egy tagállami közigazgatás esetében: az Unió joga ugyanis számos ponton eltér a tagállamoktól, de talán az egyik legfontosabb sajátossága az, hogy az Unió jogának végrehajtásában nemcsak az Unió saját szervei, hanem a tagállami közigazgatási szervek is részt vesznek, vagyis az Európai Unió jogának végrehajtása két szinten történik: az ún. *közvetlen végrehajtás* az Unió jogának uniós szervek általi, míg a *közvetett végrehajtás* az uniós jog tagállami közigazgatási szervek általi végrehajtását jelenti.² Emellett

1 Lásd bővebben: BOROS Anita: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé*, MTA Law Working Papers 2014/58, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest. www.jog.tk.mta.hu/mtalwp (2015. 10. 05.) 7–8.; BLUTMAN László: *az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG-ORAC, Budapest, 2013, 119.

2 Lásd: BOROS Anita: *az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europánizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)?*, Jogtudományi Közlöny, 2013/12, 612.

persze léteznek olyan területek is, amelyek a különböző jellegű szervek (pl. tagállamokban lévő tagállami és Uniós szervek, vagy éppen a tagállamokba telepített uniós szervek és a közvetlen igazgatás szervei) *együttműködésére épülnek*. Ebből következően az uniós szervek köre igen széles spektrumú.

Az unió jogának végrehajtásában közreműködő szervek különböző mértékű és joghatású eljárások lefolytatására jogosultak: vannak olyan szervek, amelyek döntéseikkel a címzettek számára jogokat vagy kötelezettséget állapítanak meg, de léteznek olyanok is, amelyek elsősorban az Unió szervezetén belüli, jellegét tekintve általános igazgatási természetű eljárásokat folytatnak le.

Ebből következően az *uniós eljárás fogalmát* is kétféle értelemben használhatjuk:

- *szűkebb értelemben* csak az olyan eljárások tartoznak ide, amelyek során az uniós szervek valamilyen rajtuk kívül eső jogalany számára állapítanak meg jogot, vagy kötelezettséget, ellenőrzéseket folytatnak, illetve a jogszabályban meghatározott szankciók kiszabásáról döntenek,
- *tágabb értelemben* az Unió közigazgatási eljárásának tekintünk minden olyan eljárást, ahol az uniós szervek valamilyen eljárási cselekményt foganatosítanak, függetlenül attól, hogy az kifelé vagy befelé ható aktusban (döntésben) realizálódik.³

Egy uniós közigazgatási eljárási szabályrendszer kidolgozásakor óhatatlanul felmerül annak a kérdése is, *vajon milyen legyen annak a szabályozási területe: kizárólag a hatósági természetű jogviszonyokban eszközendő eljárási cselekményeket határozza meg, vagy épp ellenkezőleg, minden olyan eljárást szabályozzon, ahol az uniós szervek bármilyen értelemben vett eljárási cselekményeket folytatnak; legyen az belső adminisztratív jellegű eljárás, vagy épp egy kifelé irányuló jogkeletkeztető aktus*.

Jürgen Schwarze szerint „Az európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó *alapelveket és jogszabályokat foglalja magában*, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó közigazgatás szten-derdjeit meghatározókat is.”⁴

A későbbiekben látni fogjuk, hogy az elmúlt időszakban történtek kísérletek annak érdekében, hogy az Európai Unió számára kidolgozásra kerüljenek olyan javaslatok, amelyek egy egységes európai közigazgatási eljárásjog létrehozásának kezdeti lépésének tekinthetők.

II. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG FORRÁSAI

Ahogy azt említettük, az Unió és az uniós szervek működését számos jogszabály meghatározza, azonban egy egységes eljárási kódex megfogalmazására mindeddig nem került sor.

3 BOROS: *Úton egy európai közigazgatási... i. m.*, 24.

4 Jürgen SCHWARZE: *Sources of European Administrative Law = The Construction of Europa: Essays in Honour of Emili Noel*, szerk. Stephen MARTINS, Springer, Dordrecht–Boston–London, 1994, 183.

Tekintsük át, milyen unió jogforrások tartalmaznak valamilyen eljárásjogi értelemben vett rendelkezést.⁵

Ad a) az *elsődleges jogforrások* – így különösen az alapító szerződések, a módosító szerződések, az alapító szerződésekhez és a módosító szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvek, illetve a tagállamok csatlakozási szerződésai – határozzák meg az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást, az európai intézmények – különös tekintettel a Bizottság – tevékenységi köreit, és nem utolsósorban az uniós jog végrehajtásának politikai környezetét, azonban az uniós közigazgatási eljárásjog legfontosabb jogalapja mégis az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 298. cikke, mely szerint *feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. 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.*

Emellett kiemelést érdemel a primer jogforrások körében az Alapjogi Charta (a továbbiakban: Charta), melyet a Lisszaboni Szerződés kötelező erővel ruházott fel.⁶ A Charta 41. cikke megfogalmazza a *megfelelő ügyintézés alapvető szabályait*.⁷ Ezek szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Ez a jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő, jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen, illetve az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

Emellett a Charta azt is lefekteti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat, továbbá azt is, hogy mindenkinek lehetősége van arra, hogy a szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

A Charta hivatkozott szabályai ellenére a megfelelő közigazgatás fogalma nagy részben definiálatlan maradt az Unió szintjén. Ebből következően ezen a jogterületen az esetjog kiemelkedő jelentőséggel bír. A legtöbb közigazgatási elv a Bíróság joggyakorlatából ered, tehát végső soron az európai közigazgatási jog alapelvei is azokból a jogelvekből vezethetők le, amelyek a tagállamok alkotmányos hagyományaiban alakultak ki, majd a későbbiekben megjelentek a Bíróság esetjogában.

A megfelelő ügyintézéshez való jog mellett a Charta 42. cikke megfogalmazza a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának jellegzetességeit is. Eszerint bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel

5 Lásd részletesen: BOROS: *Úton egy európai közigazgatási... , i. m., 24.*

6 Lásd ehhez a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatot (ABH 2010, 698.).

7 Lásd: BOROS: *az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga... , i. m., 614.*

rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától.

Szintén érdemes kiemelni a Charta 43. cikkét, amely az európai ombudsman eljárására vonatkozó szabályokat fogalmazza meg: bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerint székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy jogosult az európai ombudsmanhoz fordulni az Unió intézményeinek, szerveinek vagy hivatalainak – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő hivatali visszásságok esetén.

Ad b) a közigazgatási eljárásjogi kérdések vonatkozásában számos rendelkezéssel találkozhatunk a *másodlagos jog* (azon belül is az egyoldalú aktusok) területén. Ezek a jogforrások egyfelől *általános*, másfelől valamilyen *szektorspecifikus*, más néven ágazati eljárási szabályt határoznak meg.

Az *általános*, minden EU-s intézményre és szektorra vonatkozó általános uniós eljárásjogi jogforrások száma meglehetősen alacsony, de néhány releváns területen az Unió előremutató szabályokat fogadott el. Ebbe a csoportba sorolható például a parlament és a tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről, a parlament és a tanács 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, a parlament és a tanács 45/2001/EK rendelete a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról, vagy például az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról.

A *szektor-specifikus*, vagy másként fogalmazva *ágazati*, *uniós eljárásjogot szabályozó uniós jogforrások köre igen heterogén képet mutat*. Ahány uniós szakpolitikai terület, annyi szabályozási módszer ismeretes. Ezek az ágazati jogszabályok a legtöbb esetben nagyszámú eljárási szabályt is magukban foglalnak. Általánosságban megállítható, hogy az Unió azokon a területeken alkot meglehetősen részletes, az eljárási rendelkezéseket is felölelő szabályrendszert, amelyek kardinális jelentőségűek az Unió belső piacának működése szempontjából. Ezekre kitűnő példa az uniós támogatások rendszere, az állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetősége, a közbeszerzések területe, vagy a versenyjog. Ennek megfelelően kiemelendő az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, a Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, a Tanács 659/1999/EK rendelete az EK-szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról vagy a 2007/66/EK irányelv a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési

szerveződések odaitélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történt módosításáról. Ahogyan ezek a példák is mutatják; *mind a rendeleti, mind az irányelvi szabályok között találunk olyanokat, amelyek az adott ágazatra vonatkozó eljárás szabályait határozzák meg.*

Ad c) Egyes *atipikus jogi aktusok* szintén az egyoldalú jogi aktusok közé sorolhatók. Ezek között vannak olyanok is, amelyek az alapító szerződésekből vezethetők le, ilyenek például az *uniós intézmények eljárási szabályzatai*. Ezek közül kiemelendő jelentőséggel bír a normatív jelleg hiánya ellenére a Bizottság eljárási szabályzata, amely 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 a III. fejezet a helyettesítésre vonatkozó szabályokat határozza meg. Fontos kiemelnünk ugyanakkor a szabályzat mellékletét, amely a Bizottság személyzetének társadalmi kapcsolatait során tanúsított helyes hivatali magatartására vonatkozó szabályokat rögzíti.⁸

Eljárásjogi értelemben szintén kiemelkedő jelentősége van a *helyes hivatali magatartás európai kódexének* is (*European Code of Good Administrative Behaviour*). Ez a szabálygyűjtemény talán a legismertebb soft-law területére tartozó jogforrás, amely alapvető jelleggel határozza meg a helyes hivatali magatartás általános elveit. Noha ez a kódex jogilag nem kötelező, 2015 nyarán az *alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2013–2014)* című jelentésében 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*.⁹

Emellett azonban számos egyéb válfaja is ismeretes az atipikus aktusoknak: a Bizottság gyakran él ezzel az eszközzel a közigazgatási (eljárás)jog területén is, például közlemények, zöld könyvek, fehér könyvek, ajánlások formájában, többnyire az egyes szakigazgatási területeken.

Ezek a dokumentumok arra hivatottak, hogy az uniós közigazgatási szervek működését, eljárását támogassák.

Ad d) Ahogyan azt említettük, az Unió közigazgatása kétszintű közigazgatást takar. Noha az európai közigazgatási eljárásjog szűkebb értelemben vett fogalma elsődlegesen a közvetlen, vagyis az uniós szervek általi végrehajtást foglalja magában, tehát a tagállami közigazgatási eljárási szabályok elsődlegesen továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartoznak,

8 Lásd: BOROS Anita: *a közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé*, Új Magyar Közigazgatás, 4/2015, 1–13.

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

a kölcsönhatás az uniós és a tagállami közigazgatási eljárásjog között kézenfekvő.¹⁰ Az uniós igazgatás és annak eljárása a tagállami hagyományokból merít, ezért nem szabad megfeledeknünk a tagállami eljárásjogokban már létező alapvető eljárásjogi jogintézményekről sem, amennyiben az uniós eljárásjogot vizsgáljuk.

III. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSA

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-i ülésén hagyta jóvá.

A Bizottság megállapította, hogy:

- az uniós igazgatási eljárások belső ellentmondásoktól hemzsegek, túlbonyolítottak és számos formalitáshoz kötöttek;
- a soft-law területére tartozó eljárási szabályozókat az érintett intézmények egyoldalúan módosíthatják, ezért azok nem képeznek az állampolgárok megfelelő ügyintézéshez való jogainak védelméhez szükséges biztosítékokat;
- az EU igazgatási eljárásai tekintetében biztosítani szükséges, hogy az eljárási szabályok egységesebbé váljanak, és nagyobb jogbiztonságot és minimum garanciákat biztosítsanak a polgárok és a gazdasági szereplők számára;
- számos területen jelentős kodifikációs megoldások születtek, némelyek ágazatspecifikus módon, némelyek pedig egy adott területen kodifikálják az eljárási szabályokat. Ez azt eredményezi, hogy párhuzamos, sőt néhol egymást átfedő szabályozási környezet alakul ki;
- egy általános, *lex generalis*-ként alkalmazható kódex biztosítaná az 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 különböző uniós normák szabályozzák, melyek egységesítése és az alternatív vitarendezési módokkal való kiegészítése szükségszerű lenne;
- 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 megkövetelhetik szektorális igazgatási eljárási szabályok bevezetését is, melyek azonban nem támaszthatnak szükségtelen eljárási terheket;

¹⁰ Lásd ehhez részletesebben: BALOGH-BÉKESI Nóra: *az Európai Unióban való tagságunk alkotmányossági összefüggései az esetjog tükrében*, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei, Doktori értekezések 12, Pázmány Press, Budapest, 2015, 44–45.

- a megfelelő informatikai rendszerek kidolgozása útján biztosítani kell a megfelelő ügyintézéshez való jog messzemenő érvényesülését;
- az uniós igazgatási eljárásokban világos, érthető szabályozási nyelvezetre van szükség.¹¹

A közigazgatási eljárásjogi kodifikáció szükségszerűségét, időszerűségét számos fórum és tudományos műhely vizsgálta: áttekintve a közzétett dokumentumokat arra a következtetésre jutottunk, hogy a legtöbben üdvözlik egy új, általános uniós eljárási kodifikáció gondolatát. Magával a kodifikációval kapcsolatban az említett dokumentumokban három fő cél került megfogalmazásra:¹²

- *a szabályozás átláthatóságának követelménye a már említett, különböző szintű uniós jogforrások szabályainak egységesítése útján:* ezek a szabályok azonban nem képezik egy egységes uniós eljárásjogi koncepció részét, azok egymástól függetlenül, többnyire eltérő szakpolitikai célok megvalósítása mentén születtek, vagyis egymáshoz nem illeszkednek, nem koherensek, többnyire különböző kodifikációs megoldásokat alkalmaznak, eltérő eljárási szabályokat intézményesítenek, és eltérő hatásköri szabályokat állapítanak meg;
- *az elvek és eljárási szabályok koherenciájának növelése:* az eljárási szabályokat meghatározó, szektoriális jellegű másodlagos jogforrások köre egyre bővül. Ugyanakkor minél több ágazati, speciális eljárási szabály létezik a jogrendszerben, annál nehezebb eligazodni az eljárási szabályok rendszerében. Éppen ezért célszerű a szabályozásban az általános szabályrendszer kialakításának irányába elmozdulni. és ott meghatározni azokat az általános elveket, eljárási szabályokat, amelyekről az ágazati szabályok csak kivételes esetben térhetnek el;
- *a joghézagok kitöltése:* számos eljárásjogi részterület szabályozásra vár, amely eddig nem, vagy csak részlegesen került kimunkálásra a jogalkalmazó szervek eljárásában. Emellett az ágazatspecifikus jogalkotás gyakran tartalmaz a közigazgatási eljárások körében alkalmazott olyan szabályokat, amelyeket kifejezetten az adott szakigazgatási ágazat perspektíváját figyelembe véve alkottak anélkül, hogy tekintetbe vették volna a már szabályozott egyéb ágazatspecifikus eljárások tapasztalatait. Ebből következően az ágazatspecifikus jogalkotás és az esetjog által keletkeztetett joghézagok kitöltésére egy általános közigazgatási eljárásjogi kódex megfelelő eszköz lehetne.¹³

A Jogi Bizottság által kidolgozott, fentiekben említett munkadokumentumot követően az Európai Parlament 2013. január 15-én egy állásfoglalást bocsátott ki (a továbbiakban: Állásfoglalás).

11 Az EU közigazgatási jogának jelenlegi állása és jövőbeli kilátásai, Munkadokumentum, EU Közigazgatási Jogi Munkacsoport.

www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf (2017. 04. 07.)

12 Lásd: Jacques ZILLER: Szükséges az EU intézményei számára egy közigazgatási eljárásjog? Bevezető gondolatok és kilátások = *Workshop on EU Administrative Law: State of Play and Future Prospects*, León–Spain, 2011, Notes, 31. www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983 (2017. 04. 07.).

13 Lásd részletesebben: BOROS Anita: *az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga = Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*, szerk. FAZEKAS Marianna, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Posztdoktori Konferenciakötet, Budapest, 2013, 51–55.

A parlament az 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.^{14 15}

A Parlament az Állásfoglalásában meghatározta azokat a célokat és szabályozandó területeket, amelyeket a Bizottságnak célszerű megvizsgálnia a jogalkotási eljárás során. Az Állásfoglalás szerint az EUMSZ 298. cikkében felállított célkitűzések megvalósítása érdekében elengedhetetlen egy megfelelően előkészített uniós eljárási jogszabály kidolgozása az alábbi okok miatt:¹⁶

- Az uniónak a megfelelő ügyintézésre vonatkozó meglévő szabályai és elvei igen sokféle jogforrásban elszórtan található meg: az elsődleges jogban, az Európai Unió Bíróságának ítélkezési 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, szerve és ügynökségre.
- 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, és 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 ítélkezési gyakorlatában szilárd eljárási elveket dolgozott ki, amelyek az uniós ügyekben lefolytatott tagállami eljárásokra vonatkoznak, és amelyek analógia alapján a közvetlen uniós igazgatásra is alkalmazandók.

14 [2012/2024 (INI)] www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU (2017. 07. 04.)

15 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.

16 Lásd részletesen BOROS Anita: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé, i. m., 33–36.*

- 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.

A Parlament a jogszabály előkészítésére vonatkozó Állásfoglaláson túl *konkrét ajánlásokat* is megfogalmazott az alábbiak szerint:¹⁷

1. ajánlás (az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról)

A rendelet céljával azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják.

A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia.

A rendeletnek a megfelelő ügyintézés 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.

2. ajánlás (a rendelet és az ágazati eszközök közötti kapcsolatról)

A rendeletnek egyetemes elveket kell tartalmaznia, és olyan eljárást kell megállapítania, amely *lex specialis* hiányában de *minimis* szabályként alkalmazandó.

Az ágazati eszközökben a személyeknek biztosított garanciák soha nem nyújthatnak kisebb védelmet, mint a rendeletben biztosítottak.

3. ajánlás (az általános elvekről, amelyeknek a közigazgatásra irányadóaknak kell lenniük)

A rendeletben a következő elveket kell kodifikálni:

- az arányosság,
- a jogszerűség,
- a pártatlanság,
- a következetesség és a jogos elvárások,
- a magánélet tiszteletben,
- a tisztességesség,
- az átláthatóság,
- a hatékonyság és a szolgáltatás elve.

¹⁷ [2012/2024(INI)] Melléklet az állásfoglalásra irányuló indítványhoz: a kért javaslat tartalmára vonatkozó részletes ajánlások. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU (2017. 04. 07.)

Az alapelvekkal kapcsolatos parlamenti álláspont elemzéséről részletesen szólunk a jelen fejezet A) alfejezetében.

4. ajánlás (a közigazgatási határozatokra irányadó szabályokról)

4.1. ajánlás: a közigazgatási eljárás kezdeményezéséről

Az uniós közigazgatás közigazgatási határozatokat saját kezdeményezésére vagy valamely érdekelt fél kérelmére hozhat.

4.2. ajánlás: az átvételi elismervényről

- az egyedi határozat iránti kérelmek átvételét írásban igazolni kell, mely igazolásban fel kell tüntetni az adott határozat meghozatalára vonatkozó határidőt;
- a határozatnak a határidőn belüli el nem fogadása (a közigazgatási szerv hallgatása) esetén fennálló következményeket meg kell jelölni;
- hibás kérelem esetén az átvételi elismervényen fel kell tüntetni a hiba kijavítására vagy a hiányzó dokumentum pótlására vonatkozó határidőt.

4.3. ajánlás: a közigazgatási határozatok pártatlanságáról

- a személyzet tagja nem vehet részt olyan közigazgatási határozat meghozatalában, amelyhez pénzügyi érdeke fűződik;
- a személyzet érintett tagja köteles az összeférhetetlenséget a közvetlen felettesével közölni, aki az ügy konkrét körülményeire tekintettel dönthet úgy, hogy kizárja az érintett tagot az eljárásból;
- a nyilvánosság bármely érintett tagja kérheti, hogy egy tisztviselőt zárjanak ki a döntés meghozatalából, amennyiben a döntés a szóban forgó személy egyéni érdekeit érinti;
- az erre vonatkozó kérelmet írásban kell benyújtani az alapjául szolgáló indokok megjelölésével;
- a kérelemről az érintett tisztviselő meghallgatása után a tisztviselő közvetlen felettese dönt;
- az összeférhetetlenség kezelésére megfelelő határidőt kell kitűzni.

4.4. ajánlás: a meghallgatáshoz való jogról

- a védelemhez való jogokat az eljárás minden szakaszában tiszteletben kell tartani;
- ha az uniós közigazgatás személyek jogait vagy érdekeit közvetlenül érintő határozatot 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.

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

Az érdekelt fél számára biztosítani kell a teljes körű hozzáférést a saját aktájához. Az érdekelt fél maga dönthet arról, hogy mely bizalmasnak nem minősülő iratok lényegesek a számára.

4.6. ajánlás: a határidőkről

- a közigazgatási határozatokat észszerű határidőn belül, késedelem nélkül meg kell hozni;
- a határidőket az egyes konkrét eljárásokra irányadó szabályokban kell meghatározni;
- megállapított határidő hiányában a határidő hivatalból indult eljárás esetén nem haladhatja meg az eljárást kezdeményező határozat keltétől számított három hónapot, míg az egyik fél kérelmére indult eljárás esetén az érdekelt fél kérelmének napjától számított három hónapot;
- ha objektív okok miatt – pl. időt kell hagyni a hibás kérelem orvoslására, a felvetett kérdések bonyolultsága okán, vagy az eljárást fel kell függeszteni harmadik fél döntéséig – az adott határidőn belül határozat nem hozható, az érintett személyt tájékoztatni kell erről, és a határozatot a lehető legrövidebb időn belül meg kell hozni.

4.7. ajánlás: a közigazgatási határozatok formájáról

A közigazgatási határozatokat írásban kell meghozni, és egyértelműen, egyszerűen és érthetően kell megfogalmazni. A határozatot a címzett által választott nyelven kell megírni, amennyiben az az unió egyik hivatalos nyelve.

4.8. ajánlás: az indokolási kötelezettségről

- a közigazgatási határozatban világosan fel kell tüntetni a határozat alapjául szolgáló okokat;
- a közigazgatási határozatoknak meg kell jelölniük a lényeges tényeket és jogalapjukat;
- a közigazgatási határozatnak egyéni indokolást kell tartalmaznia, amennyiben ez nem lehetséges, mert hasonló határozatokkal nagyszámú személy érintett, az általános megfogalmazás megengedett. Ilyen esetben azonban minden olyan személynek, aki kifejezetten kéri az egyéni indokolást, meg kell azt adni.

4.9. ajánlás: a közigazgatási határozatokról való értesítésről

Az egyének jogait és érdekeit érintő közigazgatási határozatokról az érintett személyt vagy személyeket a határozat meghozatalát követően azonnal értesíteni kell.

4.10. ajánlás: a rendelkezésre álló jogorvoslatok feltüntetéséről

- a közigazgatási határozatoknak – ha az uniós jog úgy rendelkezik – világosan ki kell mondaniuk a fellebbezés lehetőségét, és le kell írniuk a fellebbezés benyújtásához követhető eljárást, a személy vagy szervezeti egység nevét és hivatali címét, ahova a fellebbezést be kell nyújtani, valamint a benyújtásra nyitva álló határidőt;
- adott esetben a közigazgatási határozatban meg kell említeni a bírósági eljárás indításának és/vagy az európai ombudsmanhoz panasz benyújtásának lehetőségét.

5. ajánlás (a saját határozatok felülvizsgálatáról és kijavításáról)

- a rendeletnek tartalmaznia kell azt a lehetőséget, hogy az uniós közigazgatás a saját kezdeményezésére vagy az érintett személy kérelmére bármikor kijavíthasson egy elírást, számítási vagy hasonló hibát;

- a közigazgatási határozatok más okból történő helyesbítéséről is rendelkezni kell, világosan megkülönböztetve a személy érdekeit hátrányosan érintő és a számára kedvező határozatok felülvizsgálatára vonatkozó eljárást.

6. ajánlás (a rendelet formájáról és megismertetéséről)

- a rendeletet egyértelműen és tömören, a nagyközönség számára könnyen érthetően kell megszövegezni;
- a rendeletet megfelelően közzé kell tenni minden uniós intézmény, szerv és hivatal weboldalán.

IV. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG A KUTATÓK SZEMSZÖGÉBŐL, AVAGY A RENEUAL JAVASLAT

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (a továbbiakban: ReNEUAL) 2014-re kidolgozta az ún. *európai közigazgatási eljárási Modell Szabályokat*, amelyek lényegében már egy jogszabály-tervezetet és ahhoz kapcsolódó magyarázatot is tartalmaznak.

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.¹⁸

A mintaszabályok vagy Modell Szabályok (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.¹⁹

Jelen kötetünk arra hivatott, hogy megvizsgálja a ReNEUAL által kidolgozott szabályokat (a továbbiakban: RN-javaslat vagy Javaslat), és azokat a parlament által meghatározott célrendszer figyelembe vételével értékeli.

¹⁸ Lásd ehhez VARGA Zs. András: *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási Modell Szabályokról*, Jogtudományi Közlöny, 2014/10, 546.

¹⁹ Lásd: BOROS Anita: *a közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé*, Új Magyar Közigazgatás 2015/4, 1–13.