

**Varga Zs. András – Pátkai Nándor – Boros Anita****II. KÖNYV****KÖZIGAZGATÁSI JOGALKOTÁS****A) BEVEZETÉS**

A közigazgatás általi jogalkotás számos olyan kérdést vet fel, amelyek az uniós és a tagállami jogban egyaránt nehezen válaszolhatók meg. Ez a problémakör háromdimenziós, mivel egyrészt érinti a közigazgatás szerepét az állami (uniós) szervezetek és tevékenységük között, másrészt a hatalommegosztás érvényesülésével kapcsolatban alapvető dilemmákat indukál, harmadrészt pedig a (nép)szuverenitás és a jogállamiság (joguralom) összefüggéseiben kelt megválaszolendő kérdéseket.

A Modell Szabályok elkészülte az Európai Unió tagállamai közül hazánk szempontjából kiválóan időzítettnek tekinthető, mivel a kormány 2014-ben úgy döntött, hogy az Igazságügyi Minisztérium alkosson 2016-ig bezárólag egy új általános hatósági eljárási kódextervezetet, és emellett egy új közigazgatási perrendtartásról szóló törvénytervezetet. A két kódex koncepciója 2015 nyarán látott napvilágot, amelyben felsejlett a minisztérium és a háttértámogatást nyújtó Kodifikációs Bizottság európai szemléletmódja. A tanulmány során ezért igyekszünk párhuzamba állítani a Modell Szabályok egyes rendelkezéseit a két tervezett kódex koncepciójából külön-külön, és azokból egybeolvasott módon kinyerhető tartalmával.

**B) MODELL SZABÁLYOK A II. KÖNYVBEN****I. A JOGALKOTÓI TEVÉKENYSÉG, ÉS AZ UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG KAPCSOLATA*****1. A jogalkotói tevékenység az RN-Javaslatban***

A II. Könyv tartalmának ismertetése előtt érdemes ismételtén áttekintenünk a Modell Szabályok hat könyvből álló rendszerét, valamint az azokban megjelenő háromfajta szabályozandó eljárást. Ezek az eljárási szabályok a közigazgatás szabályozó, és (a hazai megközelítésben némiképp zavaró) jogalkotó tevékenységét (a jelen tanulmány tárgyát adó II. Könyv), az egyedi jogalkalmazói eljárást (a III. Könyv, amelyet itthon hatósági jogalkalmazásként ismerünk, ide értve természetesen a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény – tehát a Ket. – alól kivett eljárásokat is), valamint a közigazgatási szerződéseket (IV. Könyv, amely nagyrészt a közbeszerzések jogát

fed) rendezik. A másik három könyv általános, minden eljárásfajtára vonatkozó szabályokat tartalmaz.

Mivel az I. Könyv tartalmazza az általános, minden eljárásfajtára kiterjedő alapszabályokat, ezért röviden szükséges arra utalnunk, hogy a bevezető rendelkezések között szerepelnek az *értelmezési korlátok is* (amelyek részben a hatályt – így a későbbiekben tárgyalandó II-1. cikk szerinti hatályt – is érintik). A Javaslat értelmében lehetőség van ugyan ágazati (szektorspecifikus) uniós szabályokat is alkotni, de ezek értelmezése során szintén figyelemmel kell lenni a Modell Szabályokra (hasonlóan a nemzeti jogszabályokhoz), az uniós normák esetén azokkal összhangban („in coherence”), a nemzeti normák esetén azokat irányelvnek tekintve („as guidance”) kell eljárni.<sup>138</sup>

A Modell Szabályok saját értelmezési korlátai, amelyek az I. Könyv elején lévő Preambulumban szerepelnek, bonyolultabb szabályok, mivel a Preambulum általános értelmezési kerete három támaszon nyugszik: a jogállamiságon, a tisztességes eljáráshoz való jogon, valamint az Európai Unió közigazgatási jogának általános szabályain (ezen a könyv második fejezete pontosít). A Preambulumban elhelyezett alapelvek megoldása, mivel a Preambulumtól nem várható el az aprólékosság, elegáns kodifikációs mód, de azok megfogalmazásánál továbbra is törekedtek arra, hogy az nyitott maradjon. A Preambulum utalást tesz azonban arra, hogy a tisztességes eljárás elve magában foglalja az egyenlő elbánást és a diszkrimináció-mentességet is, valamint a jogbiztonság, tisztesség, objektivitás, pártatlanság, ügyféli részvétel, hatékonyság és eredményesség, arányosság, jogos elvárás, átláthatóság, továbbá a szolgáltatás-irányultság elvét egyaránt. Az Európai Unió hatóságainak ezeken kívül figyelemmel kell lenniük a szubszidiaritásra, a jóhiszemű együttműködésre és a felelősség világos megállapíthatóságára.<sup>139</sup> Ezeket a fent felsorolt alapelveket az egyes különös szabályokat tartalmazó könyvek tovább bővítik, így megállapítható, hogy a tervezet tömörsége miatt alkalmazott generálklauzulus szabályok megfelelő érvényesüléséhez számos alapelv megfelelő részletességgel és mélységgel szerepel a Modell Szabályok szövetében. Az alapelvek ilyen mélyre ágyazott szerepével szükséges megemlítenünk, hogy azok két alakot, lényegét ölthetnek, egyrészt lehetnek dogmatikai absztrakciók (amikor normatív részletszabályokon, illetve az azokat értelmező joggyakorlaton alapulnak), másrészt lehetnek kifejtett, önálló normatív szabályok (legalább olyan részletességgel, mint ahogyan a hazai eljárási törvények tartalmazzák az alapelveiket).

Az V. Könyv, amely a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és az Európai Unió közötti jogsegélyt szabályozza, az I. Könyv rendelkezéseit részletező (szintén) általános szabály, amely valószínűsíthetően azért került külön könyvbe, hogy a II–IV. Könyvekre figyelemmel

138 Az elfogadott szövegből végül kikerült a korábbi tervezetek erőteljesebb tagállami megkötése, amely szerint a tagállami jog értelmezését is előírták volna a modelltörvények fényében – „in the light of” –, illetve a tagállami jog jóhiszemű együttműködés elvének megfelelő – „in accordance with the principle of sincere cooperation” – értelmezését.

139 Az elfogadott szöveg a korábbi tervezetekhez képest ebben a fejezetben sokat változott, egyrészt mivel korábban az alapelveket még a normatív szövegrészben helyezték el, másrészt jóval világosabban fogalmazták azokat (például jelezték, hogy a jóhiszeműség elvén kell érteni a szubszidiaritást, a hatékony eljárást, a kölcsönös elismerést, a pontos felelősségteljesítést, valamint a kompozit eljárások esetén az összhangolt eljárási szabályokat).

lehesen megfogalmazni annak egyes korlátait. A VI. Könyv rendelkezéseit is általános szabályokként kell értelmeznünk, amelyek igen bonyolult előírást adnak a közigazgatási adatkezelésre (*Administrative Information Management*).

A tanulmány tárgyát jelentő II. Könyv magas szintű szabályozásra vonatkozó tömör, lényegre törő rendelkezéseket tartalmaz, mindössze hat cikkben. Az első cikk a *hatályról* rendelkezik (a tanulmány során ezt igyekszünk a legrészletesebben bemutatni), majd a hatály alá tartozó közigazgatási jogi aktusok megalkotásával összefüggésben rendezi a *szabályozás kezdeményezését* (II-2. cikk), *szövegezését* (II-3. cikk), *nyilvános vitáját* (a szöveg és a hozzászólások nyilvánosságra hozatalát, a szövegező álláspontját a hozzászólások elfogadásáról vagy elutasításáról, szükség esetén a vita megismétlését, II-4. cikk), valamint *elfogadását* (ideértve a Parlament és a Tanács tájékoztatását is, II-5. cikk), a könyv zárócikke pedig egy *speciális, gyorsított eljárást szabályoz* (II-6. cikk).

## 2. A hatály kérdése a közigazgatási jogalkotás tekintetében

Az RN-Javaslat röviden, lakonikus tömörséggel foglalja össze a közigazgatási jogalkotásra vonatkozó szabályokat. A jogalkotási eljárásra vonatkozó könyv természetesen a terület legfontosabb szabályával kezdődik, a hatállyal, amely szerint a II. Könyv hatálya alá tartozik *a másodlagos jogforrások megalkotásán kívül minden szabályozás, tehát a formális felhatalmazáson alapuló végrehajtási szabályok kiadása, valamint a jogszabálynak nem minősülő, de az EUSZ és EUMSZ felhatalmazásán alapuló uniós intézmények által kiadott szabályozások* (II-1. cikk).

A közigazgatási szervek jogalkotási felhatalmazása az EUMSZ 291. cikkén nyugszik, amely cikk (2) bekezdése szerint: ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra.<sup>140</sup> Elsősorban az Európai Unió saját közigazgatási szerveinek jogalkotó tevékenységét szabályozza (még ha nem is tekinthető kizártnak a tagállami közigazgatási szervekre kiterjedő hatálya, amennyiben az Európai Unió jogát hajtják végre).<sup>141</sup> Látszólag a közigazgatási szervek által végzett jogalkotás technikai (vagy éppenséggel technológiai) leírását szabályozza a modelltörvények tervezetének ez a része. Valójában azonban a közigazgatás és a közigazgatási jog, vagy még tágabban, a közjog alapkérdéseit érinti a közigazgatás és a jogalkotás mint közjogi tevékenységformák kapcsolata. Nem titok, mivel a bécsi projektkonferencián munkaváltozatként felmerült a közigazgatási jogalkotás egy lehetséges munkadefiníciója, amely szerint a II. Könyv a végrehajtó hatalom jogalkotó (szabályozó) eljárására vonatkozik, azokra az eljárásokra, amelyek kívül esnek az EU jogában meghatározott formális jogalkotási (törvényhozó) eljárás-

140 Art. 291 (2) TFEU: "Where uniform conditions for implementing legally binding Union acts are needed, those acts shall confer implementing powers on the Commission, or, in duly justified specific cases and in the cases provided for in Articles 24 and 26 of the Treaty on European Union, on the Council"

141 ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure Book II – Administrative Rulemaking Executive Summary, 4. lj, 14.

rások keretein. (Az angol szöveg az elhatárolást pontosabban tükrözi: “This book addresses rule-making procedures by the executive, i.e. those that remain outside the formal legislative procedures provided for in EU law.”)

Először ránézésre szemet szúrnak a szöveg által megkívánt elhatárolások: *executive/legislative, rule-making/legislation*, de legalább ennyire feltűnő, hogy a munkadefiníció nem a közigazgatást (mint szervezetet vagy szervezetek halmazát), hanem a végrehajtást (vagyis egy absztrakt hatalmi ágat) jelöli meg a jogalkotás (szabályozás) alanyaként. Közel sem világos, hogy pontosan mit is értünk közigazgatási jogalkotáson vagy közigazgatási szabályozáson (az sem segít, ha az angol megfelelőt – *administrative rule-making* – használjuk).

A kérdések könnyebb megválaszolásához szükséges előbb azok hazai közigazgatási jogi leképződését megvizsgálni, s csak ezután megnézni a tagállami és Uniós struktúrák, illetve jogalkotó mechanizmusaik párhuzamos értelmezhetőségét.

A modelltörvény szabályozása, fogalmi készlete alapján felvetett kérdések egy fő- és ahhoz kapcsolódóan három kisebb csomópontban foglalhatók össze. Az alapkérdés az, hogy *közigazgatási feladat-e a jogalkotás*? Ehhez elválaszthatatlanul kapcsolódik továbbá, hogy *azonosítható-e a végrehajtó hatalom és a közigazgatás*?

A jogalkotás fogalomhasználata természetéből eredendően nyelvileg determinált. A helyzet bonyolultságát tetézi, hogy a jogalkotással és előkérdéseivel kapcsolatos fogalomhasználat tekintetében egy adott ország adott nyelvén elérhető szakirodalmában is teljes zűrzavar uralkodik, így van ez hazánk esetében is.<sup>142</sup> E kérdéssről önálló monográfiákat lehetne írni, azonban e tanulmány keretében meg kell elégednünk egy rövid, összefoglaló jellegű tétellel, amely szerint a „végrehajtó hatalom”, „kormány”, „kormányzás”, „közigazgatás” fogalmak az itthoni szakirodalomban az azonosság és különbség minden létező kombinációjában feltűnnek. Szűken, tisztán hazai megvilágításban boncolva a kérdést, további két csomópontot is megjelölhetünk, ezek a végrehajtó hatalom és a kormány azonosságára, valamint a kormányzás és a közigazgatás azonosságára vonatkozó kérdések.

A fentiek közül a talán a *végrehajtó hatalom és közigazgatás azonosságának* kérdése a legégetőbb. A fogalmi azonosság eredete az amerikai dogmatikai rendszerből ered, ahol az *administration* fogalmat igen gyakran használják az elnök és az általa irányított teljes szövetségi közigazgatás megnevezésére, mivel az amerikai alkotmány az elnökről és a végrehajtó hatalomról igen szűkszavúan szól (a közigazgatásról pedig egyáltalán nem).<sup>143</sup> Az amerikai szakirodalom, a többi angolszász ország szakirodalmához hasonlóan jellemzően nem használja a „kormány” fogalmat, a magyar „kormány” kifejezéssel az „*Executive*”,

142 Az előkérdésekre eltérő választ adnak a különféle iskolák, csak az újabbak közül lásd: GAJDUSCHEK György: *a közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból = az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk. SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula, CompLex Kiadó, Budapest, 2011, 37–58.; TAKÁCS Albert: *a közigazgatás feladatai = a közigazgatás funkciói és működése*, szerk. Temesi István, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 29–52.; PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012.; BERÉNYI Sándor: *a közigazgatás rendeltetése = Magyar közigazgatási jog*, szerk. FAZEKAS Marianna, FICZERE Lajos, Osiris, Budapest, 2005.

143 Szövegszerűen csak egyszer jelenik meg az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányában, az 1868-ban elfogadott XIV. cikkben, de ott is csak az államok vonatkozásában.

az „Administration”<sup>144</sup> vagy – az Egyesült Királyságban – a „Cabinet” fogalmak egyeznek<sup>145</sup>. A „kormányzás” fogalma nem a végrehajtó hatalmat megtestesítő elnök, hanem a teljes állami intézményrendszer működését jelenti, amelybe beletartozik a Kongresszus és a bíróságok tevékenysége is.

A második elemzésre okot adó fogalmi azonosítás a *kormány tevékenysége és kormányzás* közötti azonosságra vonatkozik. Ez főként az újlatin nyelvekből ered, amelyek a kormány (*gouvernement, governmento, guvern*) szó nyelvtani eredete által befolyásolva a kormány tevékenységét gyakran kormányzásként használják (*gouvernance, governance, guvernare*).<sup>146</sup>

A fogalmi alapvetések után érdemes megvizsgálnunk a „jogalkotás” uniós jogban használt értelmét. A jogalkotás az Európai Unió intézményi struktúrájában sem jelent közigazgatási tevékenységet, a jogszabályok (*legal acts, actes juridiques, Rechtsakte*) megalkotása nem tartozik majd a modelltörvény hatálya alá. A közigazgatási jellegű szabályozó eszközök körét az EUMSZ nem nevesíti, azonban a 290. cikkében utal azokra. Az EUMSZ 290. cikke szerint „(1) A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják.

A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók, és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.

(2) A jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit, amelyek a következők lehetnek:

- a) az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást visszavonja;
- b) a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács a jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emel ellene kifogást.

Az a) és b) pont alkalmazásakor az Európai Parlament tagjainak többségével, a Tanács pedig minősített többséggel jár el.

144 Philip HARTER: *Administrative Law in the United States = Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*. René SEERDEN, Frits STROINK, Intersentia Uitgevers, Antwerpen–Groningen, 2002, 307–344.; Kelley L. Ross: *The Fiction and Tyranny of „Administrative Law”*. ([www.fresian.com/fiction.htm](http://www.fresian.com/fiction.htm), 2014. január 1-jei állapot); Dwight WALDO: *Mi a közigazgatás? = Közigazgatás*, szerk. Richard J. STILLMAN, Osiris, Budapest, 1994, 16–28.; Michael ALLEN – Brian THOMPSON: *Cases & Materials on Constitutional & Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford–New York, 2005.

145 Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND (ed.): *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Oxford–Portland–Oregon, Hart Publishing, 2003.; Paul CRAIG – Adam TOMKINS (ed.): *The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford–New York, 2006.; Brian JONES – Katharine THOMPSON: *Administrative Law in the United Kingdom = Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis*, René SEERDEN, Frits STROINK, Intersentia Uitgevers, Antwerpen–Groningen, 2002, 199–258.

146 Frederico DEL GIUDICE (dir. sc.): *Compendio di Diritto Processuale Amministrativo*, Napoli, Simone, 2005.; Jean-Bernard AUBY: *Administrative Law in France = Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*, René SEERDEN – Frits STROINK, Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers, 2002, 59–90.; Antonie IORGOVAN: *Tratat de drept administrative I–II*, All Beck, Bucuresti, 2005.

(3) A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok címében fel kell tüntetni a »felhatalmazáson alapuló« kifejezést.”

Az EUMSZ 291. cikke fentiekhez hasonló rendelkezést tartalmaz:

„(1) A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.

(2) Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra.

(3) A (2) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.

(4) A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a »végrehajtási« kifejezést.”

A fent írt, az EUMSZ 290. és 291. cikkében foglalt szabályokat összeolvasva megállapítható, hogy az EUMSZ a hivatkozott rendelkezésekben végrehajtási szabályokról szól. A „végrehajtási szabály” fogalma a tagállami jogokban is ismert, de az EUMSZ ezeket *nem* jogi vagy jogalkotási aktusoknak nevezi, mint ahogyan például a magyar jogban ismert végrehajtási rendeletek esetében a hazai jogrendszer, amely rendeletek az Alaptörvény T) cikke folytán jogszabályok. Mivel az uniós jogban használt „végrehajtási szabályok” fogalmilag nem azonosak a tagállami „végrehajtási szabályokkal”, ez újabb bizonytalanságokhoz vezet. Az EUSZ–EUMSZ szerint ugyanis ha az uniós jogalkotási aktust a Bizottság hajtja végre, akkor az *nem* jogalkotási aktus útján történik, de ha az uniós jogalkotási aktust a tagállam hajtja végre, a tagállami (legalábbis a magyar) szabályok szerint lehet jogszabály. Ez utóbbira az EUSZ–EUMSZ fogalmi rendszere nem tartalmaz utalást. Végezetül, ha az uniós jogalkotási aktust a tagállam helyett – az egységes megoldás érdekében – kivételesen a Bizottság vagy a Tanács hajtja végre, az az EUSZ–EUMSZ alapján szintén *nem* jogalkotási aktus útján történik.

A fenti bizonytalanság súlyos eredményekhez vezethet, ha feltételezzük, hogy a modell-törvények hatálya ki fog terjedni azokra a végrehajtási aktusokra is, amelyeket a tagállam ad ki *az EUMSZ szerint nem jogalkotási aktusként* valamely uniós jogalkotási aktus végrehajtására. Ez ugyanis azt jelentené, hogy a tagállami (például magyar kormány- vagy miniszteri) rendelet az EUMSZ értelmében nem minősülne jogalkotási aktusnak, hanem közigazgatási aktus lenne. Természetesen ez szükségessé teszi, hogy a *jogalkotás nem közigazgatási tevékenység* tételünket újragondoljuk, kialakítva egy olyan új, talán meglepőnek tűnő megoldást, amely szerint, mivel a végrehajtási rendelet *nem* jogalkotási termék az EUMSZ szerint, tulajdonképpen csak azt mondhatjuk, hogy az EU jogát végrehajtó hazai rendelet nehezen lesz jogszabálynak minősíthető. A fenti súlyos következményt csak tetézi, hogy a hazai

jogban néhány ilyen végrehajtási jogi aktus törvényi formát igényel.<sup>147</sup> Ez pedig oda vezetne, hogy bizonyos hazai törvények az EU joga szempontjából nem minősülének jogalkotási aktusnak!

### 3. A szabályozás folyamata

A Modell Szabályok következő cikkeinek bemutatásánál 2010 óta szerencsés helyzetben vagyunk, mivel a *jogszabályok előkészítésében* való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény rendelkezései nagyon hasonló rendelkezéseket tartalmaznak. A szabályozás kezdeményezéséről szóló cikk arról rendelkezik, hogy a fent említett szervek a jogalkotási kezdeményezésüket egyfajta jogalkotási tervben kötelesek először feltüntetni, amelyből a kezdeményezőn, a későbbi előterjesztőn kívül ki kell tűnnie a jogi aktus címének, céljának is.

A hazai szabályozás gyakorlatilag teljesen megegyezik a modellszabályban lefektetettel. E törvény 4. §-a szerint:

„A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter közzéteszi az erre kijelölt honlapon (a továbbiakban: honlap) a Kormány jogalkotási tervezési időszakára vonatkozó jogalkotási tájékoztatóját. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter jogalkotási tájékoztatója tartalmazza az általa előkészítendő jogszabálytervezetek címét, a szabályozás rövid tartalmi összefoglalását és a jogszabálytervezet közzétételének tervezett időpontját. A közzétett miniszteri jogalkotási tájékoztatók a közzétételtől számított egy évig nem távolíthatók el a honlapról.”

A hazai törvényi szabályozás részletesebben szabja meg e feladatokat, amely – enyhe – garanciális jelentőséggel bír. A modellszabályozás rendelkezése szerint a kezdeményezés szakaszában szintén nyilvánosságra hozatali kötelezettség terheli a Modell Szabályok hatálya alá eső szervet, azonban ennek módjáról hallgat a szabályozás, így szélsőséges esetben akár közszemlére tétellel is teljesíthető lenne ez.

A Javaslatban a *norma szövegezésére* vonatkozó rendelkezések az aktusok előkészítésére vonatkoznak, amelyek nagy hasonlóságot mutatnak a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) bizonyos rendelkezéseivel. Ez a hasonlóság a szabályozás logikájából fakad. A Jat. 17. §-sa rendelkezik az előzetes hatásvizsgálatról, amely szerint a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. A hatásvizsgálat szerint három fő kérdést kell vizsgálni: egyrészt a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását (különösen annak társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, valamint az adminisztratív terheket befolyásoló hatásait), másrészt a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható

147 Közigazgatásunk megújítása és a bürokratikus terhek csökkentésére irányuló kormányzati akarat megvalósítása körében alkotandó törvényeket is érinthet ez a kérdés. Erre a legújabb példa a belső piacon történő, elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. július 23-i 910/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (E-Idas rendelet) III. fejezetének végrehajtására benyújtott az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló (jelenleg még az Országgyűlés előtt lévő) T/7392. számú törvényjavaslat.

következményeit, és végül a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket. Ez a rendelkezés bővebben fejezi ki az előkészítésre vonatkozó hatásvizsgálat szempontjait, de lényegét tekintve azonos a Modell Szabályokban lefektetett normával. A modellszabály, a Jat. szerkezetétől eltérően, összevontan kezeli az előkészítés részcelemekényeit, mivel az indokolás csatolását is ebbe a körbe vonja [II-3. cikk (1) bekezdésének c) pontja], szemben a jogalkotási törvénnyel, amely önálló alcímben rendelkezik az indokolási kötelezettségről. Fontos különbség azonban, hogy az előkészítésre vonatkozó szabályoknál a részt vevő szakértők nevének közzétételét előírja a modellszabály, míg a Jat. alapján a magyar jogban ilyen kötelezettség nincs.

A *konzultáció* fontos szerepet tölt be az uniós jogalkotási eljárásban, erről az EUSZ demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezései között megtalálható 11. cikke is rendelkezik, amely szerint az intézmények a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviseleti szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák. Az EUSZ 11. cikkének (4) bekezdése szerint továbbá az Európai Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat. A RN-Javaslat szövegszerűen is utal erre a demokratikus elvre, és a II-4. cikk (1) bekezdésében rögzítik is, hogy a Modell Szabályok szerinti jogalkotási eljárásban ezen elv érvényesülésére tekintettel kell eljárni.

A Javaslat szerint *a szöveget nyilvánosságra* kell hozni egy központi uniós honlapon, amely mellé felhívást is kell tenni, hogy az EU bármely hivatalos nyelvén észrevételezhető a tervezet. A nyilvános vita szabályai nagyrészt megegyeznek a magyar jogban ismert társadalmi egyeztetés általános egyeztetésre vonatkozó szabályaival. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 8. §-a szerint azonban csak a tervezet és a hatásvizsgálati lapot kell közzétenni az egyeztetés során. A Modell Szabályok ezzel szemben a tervezet elkészítéséhez felhasznált tanulmányok, észrevételek, kísérőanyagok közzétételét is kötelezővé teszi. Ez a rendelkezés az aktívabb társadalmi részvételt, és a jogalkotásban való társadalmi kontrollt segíti, erősíti, mivel pontosabb, átfogóbb képet kaphatnak a tervezetekben szereplő rendelkezések pontos okáról, céljáról, különös tekintettel arra, hogy a tervezet szövegezése során felmerült hozzászólásokra adott szövegezői álláspontot is nyilvánosságra kell hozni.

A Modell Szabályok szerint a nyilvános vitát követően a hatóságnak *indokolással ellátott jelentést* kell készítenie, amelyben ki kell térni a konzultáció során beérkezett vélemények figyelembevételére is. Amennyiben az EUMSZ 290. cikke szerinti Tanácstól vagy az Európai Parlamenttől származó észrevétel alapján módosították a tervezetet, a módosításokat fel kell tüntetni a tervezet szövegében. Szintén ilyen kötelezettség terheli a hatóságot, ha az észrevétel, módosítás a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete és az EUSZ 291. cikke szerinti konzultációt, tájékoztatást követően merült fel.

A magyar jogban a jogalkotási eljárásban alkalmazott társadalmi egyeztetést, konzultációt követően a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter mérlegeléséhez kötődik a beérkezett



vélemények befogadása, azonban azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót kell készítenie a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 11. §-sa szerint. Ezt az összefoglalót közzé kell tenni a véleményezőzők listájával együtt. A közigazgatás megfelelő és hatékony működésének biztosítása érdekében azonban kimondja e törvény, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős minisztert egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli.

A Modell Szabályok II. Könyvét egy kivételszabály zárja, amely a konzultációs szakaszok megtartása alól ad szűk esetben kivételt. Ebben az esetben a nyilvános vita elhagyásával ideiglenesen hatályba léptethető a jogalkotási aktus, majd az ezt követő négy hét elteltével folytatandó le a vita, amelynek eredményeként szükség szerint módosítható lesz a szabályozás. A *gyorsított eljárás* alkalmazásának garanciáját jelenti a Modell Szabályok szerint, hogy az ilyen aktus legfeljebb csak tizennyolc hónapig lehet hatályban.

A fentiekben kifejtettek tehát oda vezetnek, hogy a jog/jogszabály/jogforrás/jogalkotás/szabályozás fogalmak újragondolása előbb-utóbb elkerülhetetlen lesz.<sup>148</sup> Emellett eltörpül a modelltörvények hatálya alá tartozó más aktusok (mint a hazai önálló szabályozó szervek rendeleteinek, más aktusainak vagy az EU intézményi szabályozóinak – például EASA – European Aviation Safety Agency, vagy ESMA – European Securities and Markets Authority szabályzatainak) sajátossága. Miként az is másodlagos jelentőségű kérdés, hogy a modelltörvények hatálya alá tartozó jogforrások kapnak-e valamilyen összefoglaló elnevezést (például regulatory act), vagy a majdan elfogadandó szabály csak felsorolást fog tartalmazni.

A dilemmák megoldásra várnak a (hosszú előkészítés során egyre rövidebbé, tömörebbé, egyszerűbbé és visszafogottabbá váló) Modell Szabályok sorsától függetlenül.

## II. A MODELL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE. JAVASLATOK AZ UNIÓS JOGALKOTÁSRA VONATKOZÓAN<sup>149</sup>

Ahogy azt a korábbiakban már említettük, alapvető kérdése annak meghatározása, hogy milyen szabályozási területet kíván az uniós jogalkotó az uniós közigazgatási eljárásjog szabályait lefektető rendeletben megfogalmazni.

A parlamenti Állásfoglalás Preambulumának D. pontja szerint „az a tény, hogy az Uniónak nincs koherens és átfogó, kodifikált közigazgatási jogi szabályrendszere, a polgárok számára megnehezíti az uniós jog értelmében fennálló közigazgatási jogaik megértését.”

Emellett a Preambulum Q. pontja azt is leszögezi, hogy az európai közigazgatási eljárásjog segítséget nyújtana az Unió igazgatása számára abban, hogy felhasználja belső szervezeti erejét.

148 Megint csak nem tartozik szorosan a tanulmány tárgyához, de meg kell jegyezni, hogy az Alaptörvénynek az a sajátos megoldása, hogy saját magát nem sorolja a jogszabályok közé, a magyaron kívül minden más nyelven zavarokat okoz, mivel általában nem fordítható pontosan a „jogszabály” fogalom, a körülírása (legal act stb.) pedig szükségszerűen magában foglalja az Alaptörvényt is.

149 A fejezet vonatkozó része Boros Anita írása.

Az Állásfoglalás 1. ajánlása az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról szól, mégpedig akként, hogy a *rendelet céljául 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.

Emellett az Állásfoglalás 3. ajánlása szerint az uniós közigazgatásnak a jognak megfelelően kell eljárnia, és az uniós jogszabályokban meghatározott szabályokat és eljárásokat kell alkalmaznia. A közigazgatási hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk, és tartalmuknak is összhangban kell állnia a jogszabályokkal. A hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódnak meg mögöttük nem a jogszabályokon alapuló cél vagy nem a közérdeken alapuló ok.

A fentiek alapján felvetődik a kérdés, hogy vajon az uniós eljárásjogi jogszabály hatályának ki kell-e egyáltalán terjednie az Unió jogalkotási tevékenységére. Álláspontunk szerint mind az uniós jogalkotás, mind az uniós közigazgatási eljárásjog szabályrendszerének az alapos kimunkálása egy olyan feladat az uniós jogalkotó számára, amely két, egymástól elkülönült jogi norma kidolgozását feltételezi. A személyes álláspontom szerint a parlament Állásfoglalása nem szól az uniós közigazgatási jogalkotási kérdéseiről, ebből következően a parlament a Bizottságot a *szorosabb értelemben vett – az Állásfoglalás fentiekben hivatkozott részeiben is megfogalmazott – uniós közigazgatási eljárásjog szabályrendszerére kérte.* Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az RN-Javaslat II. Könyve haszontalan lenne. Épp ellenkezőleg; ahogyan a II. Könyv elemzésével foglalkozó szerzők kifejtették, elengedhetetlen az uniós közigazgatási szervek jogalkotási tevékenységének a megfelelő szabályozása is.

Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság 2014 decemberében közös gyakorlati útmutatót adott ki az Európai Unió jogszabályainak szerkesztésében részt vevők számára, már nem első ízben, annak érdekében, hogy az abban foglaltak zsinórmértékül szolgáljanak a három intézmény jogszabály-szerkesztési tevékenysége során.<sup>150</sup>

150 Lásd [www.eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228HUN.pdf](http://www.eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228HUN.pdf).