

Fábián Adrián – Fazekasné Pál Emese – Józsa Zoltán

V. KÖNYV

A KÖLCSÖNÖS SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

A) BEVEZETÉS⁴¹⁰

Általánosságban a közigazgatási szervek közötti (kölcsonös) segítségnyújtás (másképpen: közigazgatási jogsegély) célja annak megakadályozása, hogy közigazgatási feladatok ellátatlanok maradjanak a közigazgatási hatóságok között szervezeti, feladat- és hatásköri elkülönülés miatt.

A közigazgatási szervek közötti segítségnyújtás uniós szabályozása viszonylag korán megjelent ágazati szinten: a legkorábbi, a tárgyban született uniós normák az adóztatás és a bankfelügyelet területén kibocsátott 1977-es irányelvek. Az Unió jog tehát régóta ismeri a közigazgatási szervek közötti kölcsönös segítségnyújtás intézményét, de továbbra is az ágazati szintű uniós szabályozás a meghatározó.⁴¹¹

A *Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 2454/93/EGK rendelet (1993. július 2.)* több cikke is utal a vámhatóságok közötti kölcsönös segítségnyújtásra. A 324. cikk értelmében a „tagállamok vámhatóságai kölcsönösen segítséget nyújtanak egymásnak az e fejezetnek megfelelően az áruk közösségi helyzetének bizonyítására használt okmányok hitelességének és helyességének, valamint az ilyen alakíságok szabályosságának ellenőrzésében”.

A *fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet (2004. október 27.)* utal a belső piaci jogszabályok végrehajtása céljából a közigazgatási szervek közötti együttműködésről szóló, 1996. július 8-i tanácsi állásfoglalásra. (Az állásfoglalás elismerte, hogy a közigazgatási szervek közötti együttműködés javítása érdekében további erőfeszítésekre van szükség.)

A rendelet 11. cikke értelmében a hatáskörrel rendelkező hatóságok ebből a rendeletből fakadó kötelezettségeiknek oly módon tesznek eleget, mintha saját országuk fogyasztói képviselésében és a saját kezdeményezésükre, vagy a saját országukbeli, más hatáskörrel rendelkező hatóság kérelmére járnának el.

A *belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (2006. december 12.)* nemcsak a tagállami hatóságok, hanem tagállamok közötti segítségnyújtásról is rendelkezik. Az irányelv 28. cikke kimondja, hogy a tagállamok egymásnak kölcsönösen segítséget nyújtanak,

410 A Bevezetés Fábián Adrián és Fazekasné Pál Emese írása.

411 Ferdinand KOPP – Ulrich RAMSAUER: *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*. Beck V, München, 2003, 132.

és a hatékony együttműködés érdekében intézkedéseket hoznak a szolgáltatók és az általuk nyújtott szolgáltatások felügyeletének biztosítására.

Az irányelv 34. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a Bizottság a tagállamokkal együttműködve a tagállamok közötti adatcseré céljából elektronikus rendszert hoz létre, figyelembe véve a meglévő információs rendszereket.⁴¹²

A *belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelvet (2006. december 12.)* a magyar jogba implementáló, a *szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény* 40. § (1) bekezdése értelmében a nemzetközi jogsegélyügyekben, valamint e törvény 45–47. § szerinti eljárásokban a hatóság más EGT-állam illetékes hatóságaival a belső piaci információs rendszeren (a továbbiakban: IMI-rendszer) keresztül, elektronikus úton tart kapcsolatot. [lásd az *Európai Parlament és Tanács 1024/2012/EU rendelete (2012. október 25.) a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (IMI-rendelet)*.]

Az Európai Unió tagállamaiban a vám- és mezőgazdasági jogszabályok végrehajtásáért felelős közigazgatási hatóságok e szabályok betartásának biztosítása érdekében együttműködnek egymással és a Bizottsággal a közösségi rendszer keretében. Az együttműködésre vonatkozó szabályokat a *tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről szóló Tanács 515/97/EK rendelete (1997. március 13.)* szabályozza.

B) MODELL SZABÁLYOK AZ V. KÖNYVBEN

I. A KÖLCSÖNÖS SEGÍTSÉGNYÚJTÁS KÉRDÉSKÖRE AZ UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGBAN⁴¹³

A tagállamok közigazgatási hatósága közötti kölcsönös segítségnyújtás intézménye közvetlenül levezethető az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdésében foglaltakból:

- „az unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában”;
- „a tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket”;
- „a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását”.

412 Bővebben: BOROS Anita: *a közigazgatási eljárásjog europánizálódása – különös tekintettel a közbeszerzési jogorvoslatok europánizálására*, Pro Publico Bono, 2011/1, 5.

413 A fejezet 1–2. alpontja Fábián Adrián és Fazekasné Pál Emese írása, a 3–11. alpontja Józsa Zoltán írása.

Az V. Könyv értelmében a kölcsönös jogsegély, segítségnyújtás az egymásnak biztosított támogatás alapvető formája a különböző közigazgatási hatóságok között, a közigazgatási feladatok végrehajtásában, az uniós jog hatálya alatt.

A kölcsönös együttműködés abban rejlik, hogy a megkereső hatóság közigazgatási ügyben támogatást kér olyan (megkeresett) hatóságtól, amely valamely eltérő uniós joghatóság alá tartozik. Ahogyan az V. szakasz (1) bekezdésében nyilvánvalóvá válik, a kölcsönös segítségnyújtás egyaránt vonatkozik a jogsegély iránti megkeresésre két tagállam hatóságai, továbbá egy tagállam és az Európai Unió valamely hatósága között, amennyiben a megkeresések az uniós jog hatálya alá esnek.

A kölcsönös segítségnyújtás mind a tagállami, mind az uniós jogban évtizedek óta működő, bevált jogintézmény. Az V. Könyv ezekre az egyes ágazatokban már alkalmazott és eddig is jól működő mechanizmusokat alkalmazza. Célja, hogy még inkább elősegítse a az uniós jog végrehajtása érdekében szükséges hatóságok közötti együttműködést. Mindezek alapján valószínűsíthető, hogy az V. Könyv tartalma alapján megfelelő keretet fog nyújtani a kölcsönös segítségnyújtáshoz.

1. Az V. Könyv hatálya

Az V. Könyv úgy állapítja meg két hatóság közötti kölcsönös jogsegélyt, mint általánosan alkalmazandó kötelezettséget. Ez közvetlenül alkalmazandó az uniós jog minden területén, amíg a közigazgatási kooperáció más, fejlettebb formái – mint például a VI. Könyvben rögzített információcsere – nem alkalmazhatóak. A jogsegély szükségessége elsődlegesen a közigazgatási szerv területi hatáskörének elvéből fakad, amely akadályozza a megkereső hatóságot abban, hogy a feladatát önállóan elláthassa.

A jogsegély egyaránt előfordulhat vertikális (két tagállam hatósága között), illetve horizontális (egy tagállami és egy uniós hatóság között) viszonyban. Az V. Könyv – az I, II, III. Könyvvel ellentétben – nem csupán az uniós hatóságok közötti kölcsönös jogsegélyt, hanem tagállami és Unió hatóság, valamint tagállami hatóságok közötti segítségnyújtást egyaránt érinti. Ezt az átfogó megközelítést az indokolja, hogy az alkalmazandó jogszabályok a kölcsönös jogsegélyt az uniós jog egy igen összetett részévé teszik. Bár elméletileg lehetséges lenne a minimumszabályok e két speciális részletét megalkotni, egyet a horizontális, egyet pedig a vertikális jogsegély számára, ez azonban tovább bonyolítaná az EU eljárási jogának e komplex területét.

Az V. Könyvben javasolt koncepció egyik fő előnye, hogy nem csupán az információcsere egyszerű formáit öleli fel, hanem az itt rögzített szabályok segítségével alkalmazhatóak az együttműködés összetettebb formái is, mint például a helyszíni vizsgálat lefolytatása vagy a dokumentumok kézbesítése. Tehát az e könyvben rögzített kölcsönös jogsegély lényegesen általánosabb, mint a VI. Könyv, mivel az csak az információs együttműködésre korlátozódik.⁴¹⁴

414 VARGA Zs.: *a közigazgatási hatósági eljárási törvény újraszabályozása...*, i. m., 266.

A kölcsönös jogsegély V. Könyvben szabályozott (hagyományos) formái azonban az információs integráció legalacsonyabb fokát képviselik. Ezzel szemben a VI. Könyv azon kihívások megoldására helyezi a hangsúlyt, amelyeket az információcsere egységes rendszereket fel, többek között az ún. strukturált tájékoztatási mechanizmusok. Az V. Könyv lehetővé teszi a különböző közigazgatási tevékenységek és a különböző ágazatok számára egyaránt irányadó minimumszabályok megalkotását.

A kölcsönös jogsegély (V. Könyv), illetve a kölcsönös információcsere (VI. Könyv) közötti szigorú különbségtétel megakadályozza az V. Könyv szabályainak alkalmazását olyan esetekben, amikor az alkalmatlan a kívánt cél elérésére.

A kölcsönös jogsegély V. Könyvben található fogalma nem alkalmazható minden olyan esetben tehát, amikor az EU jog a kölcsönös jogsegély kifejezést használja (pl. Az IMI-rendszer bizonyos munkafolyamatai tekintetében). Ehelyett az ilyen együttműködési formák a VI. Könyv hatálya alá tartoznak. Ez azt is jelenti, hogy azok a kihívások, amelyek az információcsere formáinak gyarapodásában rejlenek, a közigazgatási hálózatok létrehozásának irányába mutatnak, beleértve többek között az összehangolt ellenőrzés és a szakértői együttműködés szabályait, amelyek szintén a VI. Könyvben találhatók.

Az V. Könyv szűk alkalmazhatósági hatálya a kölcsönös jogsegély (segítségnyújtás) azon eljárási szakaszára vonatkozik, amely előkészíti a közigazgatási aktusokat, különösen a közigazgatási döntéseket. Az V. Könyvben megfogalmazott szabályok az igazságügyi és a végrehajtási segítségnyújtásra nem alkalmazhatók.

Az információs jogsegély gyakori alkalmazása miatt lényeges az egyéni – ide értve az adatvédelmi – jogok védelme. E jogok védelme megelőzi a közigazgatási hatékonyság követelményét. Éppen ezért az V. Könyv számos biztosítékot ír elő az informatikai és személyes adatok védelme érdekében, különösen a V-4 és V-5 cikkeiben.

2. Kölcsönös jogsegély a ReNEUAL Modell Szabályokban

Jelenleg nincs olyan általános uniós jogi norma, amely biztosítaná, szabályozná a határokat átszelő, többszintű kölcsönös jogsegély mechanizmusát. Ehelyett az EU és a tagállamok egyaránt olyan ágazatspecifikus szabályokra támaszkodnak, amelyek néhány korlátozott számú esetre vagy az EU egyes egyezményeire vonatkoznak.

A tagállamok közötti jóhiszemű együttműködés elvének a kötelezettsége ugyan pozitív irányban befolyásolhatja a kölcsönös jogsegély ágazatspecifikus szabályainak értelmezését, viszont nem feltétlenül elegendő ahhoz, hogy konkrét kötelezettségek legyenek belőle levezethetők.

A kölcsönös jogsegély fontos részét képezi az uniós közigazgatási jognak. A kölcsönös jogsegélynek a vonatkozó szakirodalomban és az ágazatspecifikus uniós jogszabályokban sokféle koncepciója létezik. Ezek az ágazatspecifikus normák is különbözőek, ahogy erre korábban utaltunk is. Néhány ágazatspecifikus intézmény csupán a kölcsönös jogsegély kötelezettségét keletkezteti anélkül, hogy tovább részleteznék az e fogalom alá vonható feladatokat. Ezzel ellentétben az IMI-rendszer arra törekszik, hogy megkönnyítse

a kölcsönös jogsegélyből eredő kötelezettségek megvalósítását a strukturált információs mechanizmus révén. A *belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv* (2006. december 12.) viszont nem határozza meg pontosan a kölcsönös jogsegély fogalmát, egyszerűen csak használja a kifejezést azt feltételezve, hogy jelentése nyilvánvaló. Ez az irányelv az egyik olyan jogi norma, amely szabályok egész sorát adja a kölcsönös jogsegély általánosabb fogalma alá rendelve. Általánosabban elmondható, hogy az ugyanazon jogi jelenséget néha kölcsönös jogsegélyként, néhol közigazgatási együttműködésneként említi.

3. A kölcsönös segítségnyújtás a közigazgatási eljárási szabályok rendszerében

A kölcsönös együttműködésre vonatkozó szabályok fokozatosan jöttek létre az egyes szakpolitikai területeken az adminisztratív, igazgatási kapcsolatokat erősítve. A kölcsönös együttműködési kötelezettség ma már kevésbé vonatkozik egyedi ügyekre, a folyamatos információcsere lép a helyébe.

Jelenleg nincs általános szabály, ami egyértelmű rendelkezést tartalmazna a határokon átnyúló vagy többszintű kölcsönös segítségnyújtásra. Az EU és a tagállamok vagy a korlátozott számban létező szektorspecifikus szabályokra vagy az Európai Tanács konvencióira támaszkodnak e tekintetben. Az EU 4. cikk (3) bekezdéséből fakadó kötelezettség betartása pozitívan hat a kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó szektorspecifikus szabályok értelmezésére is, ugyanakkor ez még nem keletkeztet konkrét kötelezettséget. Emellett az EMU szerződés 298. cikk (1) bekezdés rögzíti, hogy: „feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai a nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.”

A kölcsönös segítségnyújtás eltérő koncepciói ismeretek. Néhány szektorspecifikus jogszabály egyszerűen csak előírja a kölcsönös segítségnyújtást anélkül, hogy annak tartalmát részletezné. Az IMI ugyanakkor már segíti a kölcsönös segítségnyújtást azáltal, hogy strukturált információs rendszerekről beszél, illetve a már említett Belső Piaci Irányelv a belső piaci szolgáltatásról az egyedüli norma, amely részletszabályokat tartalmaz a kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozóan a 28. cikkely keretében.

Az elsődleges jogi normák tekintetében a fenti két rendelkezés alapozta meg a kölcsönös együttműködés kötelezettségét, a tagállamok és a közösségi szervek között. Azóta az információcserével kapcsolatos kötelezettségeket *másodlagos jogi normák is* rögzítenek. Napjainkra az uniós jog egyre inkább *integrálttá* vált. Számos esetben mind a tagállamok, mind pedig az uniós szervek együttműködése valósul meg, függetlenül attól, hogy a végső döntés uniós vagy tagállami szinten születik. Ezt az eljárást gyakran *kompozit eljárásnak* nevezik.

A kompozit eljárások a legkülönbözőbb szakterületen léteznek, mint például a technikai biztonság, a termékbiztonság, a telekommunikációs szabályozás, a közbeszerzés, vagy a menekültügyi eljárások stb. A példák között megemlíthető, amikor a tagállami hatóság referenciahatóságként dönt arról, hogy bizonyos kockázatos termékek beengedhetők-e az uniós piacra.⁴¹⁵ Más területeken a kompozit eljárás eltérő hatóságokhoz kapcsolódik. Az eljárás a tagállamban kezdődhet, majd folytatódik egy uniós vagy tagállami

415 Az Európai Parlament és a Tanács 98/8/EK irányelve a biocid termékek forgalmáról.

ügynökség révén az Európai Bizottságot megelőzőn. Ilyen ügyre utal például az Európai Parlament és a Tanács 258/97/EK rendelete (1997. január 27.) az új élelmiszerekről és az új élelmiszer összetevőkről. Az eljárás összetett jellege mindig tartalmaz valamiféle kooperációt, vagy vertikálisan a tagállamok és/vagy horizontálisan a különböző tagállamok között. Az *információs kooperáció* tehát a modern uniós jog és eljárás központi elemét jelenti.

Az V. Könyv a kölcsönös együttműködésre, jogsegély iránti megkeresésekre vonatkozó szabályokat tartalmazza, melyek alkalmazása révén lehetővé válik az uniós jog végrehajtása a megkereső hatóság eljárása révén.

4. A kooperáció alapformája

Az együttműködés, a kooperáció alapvető oka az, hogy a megkereső és a megkeresett hatóság rendszerint eltérő joghatósággal (hatáskörrel vagy illetékességgel) rendelkezik, így az uniós jog alkalmazásához, végrehajtásához további információra, dokumentumra stb. van szükség.

A gyakorlatban *szoros együttműködés van* a tagállamok igazgatási szervei és az uniós szervek között a közpolitikai ciklus minden fázisában, a napirendek meghatározásától kezdve a döntéseken keresztül a végrehajtásig. Ebben a folyamatban a hagyományos határok a közvetlen és közvetett közigazgatás között egyre inkább elmosódnak, a különböző szintek összekapcsolódnak. Az Uniós szint szintén részese a tagállami közigazgatás végrehajtó tevékenységének, míg a tagállami adminisztrációk aktív szerepet játszanak az uniós jogalkotásban és az aktusok végrehajtásában.

Az uniós döntések európai szinten megvalósuló közvetlen végrehajtása kivételes, a tagállamok által megvalósított közvetett végrehajtáshoz képest. Az uniós modell a végrehajtási föderalizmusként értelmezhető, ami az együttműködés kooperatív jellegére helyezi a hangsúlyt.

Az intenzív igazgatási együttműködés legkézenfekvőbb területe az *uniós döntések végrehajtásának szakasza*. Ez jelentheti egyedi döntések végrehajtását, előkészítő döntések meghozatalát, vagy már meghozott döntések módosítását. Ezek a lépések különböző formákban valósulhatnak meg.

Kevésbé formális módja az igazgatási együttműködésnek az uniós döntések végrehajtása során az adminisztratív hálózatok alkalmazása. Ezek a különböző szakterületekhez tartozó információkat gyűjtik össze, rendszerezik, koordinálják, segítve az uniós jog végrehajtását. Az adminisztratív hálózatok mind vertikálisan, mind pedig horizontálisan átszövik az uniós kapcsolatokat, ad hoc vagy állandó jelleggel kötelezettséget keletkeztetnek a hatóságok számára akár igazgatási segítség vagy közös fellépés vonatkozásában.

5. A könyv alkalmazása

A kölcsönös jogsegély alanyai az *uniós hatóságok* és a *tagállami közigazgatási szervek*. Erre figyelemmel a kölcsönös jogsegély vertikális és horizontális viszonylatban jöhet létre.

Az előbbi esetben egy uniós hatóság és egy tagállami hatóság közötti kapcsolatról van szó, míg a tagállamok közötti kölcsönös segítségnyújtás horizontális kapcsolatot jelent.

A kölcsönös segítségnyújtás alapvető formája az *információcsere*, amely a hatóságok közötti együttműködés legminimálisabb szintjét jelenti. A megkeresésre történő információtovábbítás a kölcsönös segítség egyik formája, amit az európai adminisztráció különböző területein alkalmaznak, mint például a fogyasztóvédelemben, élelmiszerellenőrzés során, vagy az adóigazgatásban. Gyakorlati alkalmazását az uniós jog területén rugalmasságának köszönheti.

Az információ gyűjtése és továbbítása *célirányos* a megkeresett hatóság részéről, a jogsejében foglalt megkeresést kell, hogy kielégítse. A megkeresés, illetőleg a megkeresésében foglalt ügy tárgyához igazodóan *más együttműködési formák* is alkalmazhatók. A megkeresés irányulhat *helyszíni vizsgálat lefolytatására* vagy az ügyvel kapcsolatos *dokumentumok* szolgáltatására. A felsorolt kölcsönös segítségnyújtási formák nem zárják ki további, más kooperációs formák alkalmazásának a lehetőségét.

Az uniós szakpolitikai területek változatossága, sokszínűsége rugalmasságot követel meg az együttműködés tekintetében. Példaként megemlíthető az Európai Parlament és a Tanács 882/2004/EK rendelete,⁴¹⁶ melynek célja a nemzeti ellenőrzési rendszerek kialakításával és végrehajtásával kapcsolatos, harmonizált közösségi megközelítés révén orvosolni az élelmiszerek és takarmányok hatósági ellenőrzése tekintetében hatályos jogszabályok hiányosságait.

Vita tárgyát képezheti az uniós hatóságok *felülvizsgálati jogköre* (különösen a Bizottság szerepe) és a tagállamok viszonya az uniós jog végrehajtása és a kölcsönös segítségnyújtás kötelezettsége tekintetében. A felügyeleti jogkör speciális uniós jogi alapokat követel meg, amit a kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó szabályok nem biztosítanak. Jóllehet a tagállamok közigazgatási szervei hajtják végre az uniós döntéseket és járnak el a kölcsönös együttműködés jegyében, mindez *nem teremt általános felügyeleti jogviszonyt* az uniós szervek és a tagállami hatóságok között. A felügyeleti jogkörrel kapcsolatos jogosítványok a szektor specifikus rendelkezésekben találhatóak, melyek meghatározzák a felügyeleti eljárás alá vont szervek kötelezettségeinek a teljesítését.

6. A kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó általános előírások

A kölcsönös segítségnyújtás, illetve együttműködés kötelezettsége nem jelenti azt, hogy az uniós jogszabály végrehajtása érdekében az érintett hatóságnak nem kell eleget tennie a kötelezettségének. A segítségnyújtás *kisegítő lehetőség*, mely arra az esetre korlátozódik, amikor arra valóban szükség van.

Erre utal a jogszabályban alkalmazott „cannot reasonably be expected”, azaz „ésszerűen nem várható el” kitétel, azaz a megkereső hatóság *mindent megtett* a kötelezettség teljesítése végett, ugyanakkor valamilyen ok vagy körülmény miatt nem várható el tőle a feladat végrehajtása.

⁴¹⁶ 2004. április 29.

Példaként megemlíthető az adóügyekben történő kölcsönös igazgatási együttműködésről szóló konvenció,⁴¹⁷ mely lehetővé teszi a megkeresett állami szervnek az együttműködés visszautasítását, ha a megkereső állam nem vett igénybe minden jogi és adminisztratív lehetőséget, kivéve, ha ezen eszközök alkalmazása aránytalan nehézségekkel járt volna.

A kölcsönös segítségnyújtás oka lehet, hogy vagy *jogi akadályok*⁴¹⁸ teszik nehezzé a feladat saját erőből történő megoldását vagy *tényszerű körülmények*. A segítségnyújtás során érvényesülnie kell az *igazgatási hatékonyság* követelményének,⁴¹⁹ továbbá az eljárásnak összhangban kell lennie olyan igazgatási alapelvekkel, mint a jogszerűség, szubszidiaritás, arányosság, hatásosság.

Az *arányosság követelménye* alapján a megkereső hatóságnak figyelembe kell vennie, hogy a segítségnyújtás ne jelentsen nagyobb terhet a megkeresett hatóságnak, mint ami észszerűen elvárható. Emellett a nemzeti közigazgatási hatóságoknak biztosítaniuk kell a megfelelést a hazai segítségnyújtási kérelmek esetében alkalmazott eljárással is.

Az *elektronikus kommunikáció* napjaink közigazgatásában alapvető jelentőségű, ezért használatát, ahol lehetséges, támogatni szükséges. Több szakterületen *kialakult rendszerek* működnek, például az adózás vagy a vám eljárás esetében. A hagyományos írásbeli és szóbeli kommunikáció továbbra is jelentőséggel bír.⁴²⁰ A vámügyi szervek közötti kölcsönös segítségnyújtási és együttműködési konvenció – többek között – előírja, hogy a segítségnyújtás iránti megkeresést mindig írásban kell előterjeszteni. A standardokkal és kivételes helyzetekkel kapcsolatos szabályokat a kommunikáció eltérő formáihoz kell igazítani.

Számos jogi aktus esetében felvetődik az *alkalmazott nyelv* kérdése, akár a megkereső, akár a megkeresett hatóság oldalán.⁴²¹ A megkereső hatóság elsődleges felelőssége feladatának a végrehajtása. Elvárható, hogy a fordítással kapcsolatos költség azon hatóságot terhelje, amely kedvezményezettje a másik hatóság közreműködésének. A javasolt *megoldásnak kettős haszna van*: a megkereső hatóság jobban meg tudja ítélni, hogy pontosan milyen információk szükségesek számára az eljárás során, mint a megkeresett hatóság, másfelől az eljárásban részt vevő felek áttekinthetik az információkat az eredeti dokumentumok alapján, s így ellenőrizni tudják a fordítás pontosságát.

417 Együttes Európa Tanács/OECD egyezmény a kölcsönös közigazgatási segítségnyújtásról adóügyekben (2011. június 1.) 21. cikk (2) g.

418 A német eljárásjogi törvény (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) 5. pontja szintén említi a jogi okot, a materiális körülményeket (a feladat ellátásához szükséges személyi vagy tárgyi feltételek hiányát), más hatóság bírtokában levő dokumentumot, illetőleg a költségtakarékosság szempontját a kölcsönös jogsegély okaként.

419 Lásd EUMSZ 298. cikk (1) bekezdése.

420 Például Convention on Mutual Assistance and Cooperation between Customs Administrations (1998). OJ C24/1, Art 9 (4) of the Annex: "When required because of the urgency of the situation, oral request shall be accepted, but must be confirmed in writing as soon as possible." „Amikor a helyzet sürgőssége miatt szükséges, a szóbeli megkeresést el kell fogadni, de amint lehetséges, azt írásban meg kell erősíteni.”

421 Például European Convention on the obtaining of abroad information and evidence in administrative matters (1978) ETS 100, Art 9. "The request for assistance and the appendices thereto shall be drawn up in the official language, or in one of the official languages, of the requested State or be accompanied by a translation into that language." Európai egyezmény a közigazgatási ügyekben történő külföldi információk és bizonyítékok megszerzéséről, 9. cikk. „A segítségnyújtás iránti kérelmet és annak mellékleteit hivatalos nyelven vagy a hivatalos nyelvek egyikén kell benyújtani a megkereső hatóságnak vagy e nyelvekre készített fordítást kell mellékelni.”

Dokumentumok szolgáltatása esetén különbséget kell tenni a megkeresés és a dokumentum között. Az V. Könyv csak a *megkeresés fordítását* írja elő, a dokumentumét nem. Az igazgatásközi fókusz a kölcsönös együttműködésből fakad, míg a dokumentummal kapcsolatos nyelvi követelmény annak a jogi kapcsolatnak a része, mely a megkereső hatóság és a dokumentum címzettje között fennáll. Ha szektorspecifikus jogszabály írja elő a dokumentum vagy annak egy részének fordítását az egyéni jogok védelme céljából, akkor azt pozitívan kell elbírálni. Jogszabály előírhatja a *dokumentum lefordítását* az elküldést megelőzően vagy azt követően is, ha a címzett nem érti annak tartalmát, az eljárás időleges felfüggesztése mellett.

Az V. Könyv a *jogszerűség megosztott elvén* nyugszik és kijelöli a cselekvő hatóság határait is. A megkereső tagállam joga teszi lehetővé a kérelmet, míg a megkeresett tagállam joga pedig a kérelem teljesítését és az azt követő közreműködést. Az eljáró hatóságok bármely aktusának meg kell felelnie a *jóhiszemű együttműködés követelményének*, illetőleg az uniós jog más speciális kikötésének. Ha a kérelem az uniós jogon alapul, akkor az uniós jog alapján jár el a hatóság. Ha a döntés az eljáró hatóság számára a nemzeti jog alkalmazását írja elő, az alkalmazás során figyelembe kell venni, hogy számos jogi előírás van az uniós jogban a kölcsönös együttműködésre, például a mezőgazdaság, a vám vagy az adóügyek területén. A nemzeti jogot az uniós jog kiegészíti. Az utóbbi nemcsak általános elveket, hanem speciális előírásokat is tartalmazhat melyek alkalmazása szektorspecifikus szabályoktól függhet.

7. A megkereső hatóság kötelezettségei

A megkereső hatóság *kötelezettségeinek* (jogalap a feladathoz, kérelemhez, a segítségnyújtás mibenlétének megjelölése stb.) a *részletezése* több célt szolgál. Egyfelől a *hatékonyágot*, mivel a pontos kérelem nyomán elkerülhető az ismételt kérelem, másfelől biztosítható az *egyéni védelme és a szektorok közötti együttműködés*. A kellő időben és módon előterjesztett kérelem megvédi a megkeresett hatóságot a többszöri megkeresésétől, ami hátrányos a megkeresett hatóságnak.

A célhoz kötöttség kapcsolatban van az *adatvédelmi jogszabályokkal*. A Modell Szabályok kiterjesztik az időben előterjesztett kérelem lehetőségét arra az esetre, amikor a megkereső hatóság nem képes a feladatot maga elvégezni. A további cél az egyéni védelme. Így például az az elvárás, hogy a megkereső hatóságnak közölnie kell a *megkeresés jogalapját*, újszerű és még kevésbé elterjedt gyakorlatot jelent az EU-ban. A jogalap közlésének a kötelezettsége felhívja a figyelmet az uniós jog hatáira. A célhoz kötöttség követelménye szerepel a parlament és a tanács 1024/2012 számú rendeletében (2012. október 25.).⁴²² A releváns jogalap megjelölésének a kötelezettsége az ellenőrzés első szintje. Annak megjelölése, hogy hasonló megkeresés lett elküldve más tagállamnak azt jelenti, hogy a tagállamnak nehézséget jelentett az eseti információs kapcsolat létesítése.

⁴²² Az Európai Parlament és a Tanács 1024/2012/EU rendelete a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.

A tervezet rendelkezik arról, hogy a tagállamok kijelölhetnek egy *központi hatóságot* a beérkező megkeresések fogadására, továbbítására, s működtethetnek egy másik, területi illetékességgel rendelkező szervet is hasonló funkciók ellátására.

A megkeresés *visszavonható*, ha a segítségnyújtás vagy nem szükséges, jöllehet a megkereső hatóság tévesen azt hitte, hogy az, vagy arra azért nincs szükség, mert a körülmények megváltoztak.

Az átadott információk tekintetében különösen fontos azok *felhasználásának szabályozása*, különösen, ha a hatóságok joghatósága eltérő. Az adatvédelmi rendelkezések megkövetelik, hogy a hatóságok csak arra célra használják az információt, amelyre összegyűjtötték. A további felhasználást a könyv VI-24 cikke szabályozza.

A kölcsönös segítségnyújtás során kapott információk *bizonyítékként való felhasználását* a megkereső hatóság részéről számos uniós rendelkezés szabályozza.⁴²³ A megkeresett hatóság az uniós joggal összhangban megtilthatja az információ bizonyítékként való használatát. Erre példa lehet az az eset, amikor szektorspecifikus jogszabály jóváhagyást ír elő, mielőtt az információt bizonyítékként használnák.⁴²⁴

A tervezet nem tartalmaz szabályokat arra az esetekre, amikor a kölcsönös segítségnyújtás nyomán a védelemhez való jog vagy más egyéni eljárásjog sérül. Ennek oka, hogy a védelemhez való jognak és más eljárási jognak a megsértése más és más következményekkel jár az egyes tagállamokban.

A megkereső hatóság *jelentéstételi/tájékoztatási kötelezettsége* a megkeresett hatóságnak az adójogi szabályozásból ered. Ez erősítheti a más tagállamokban működő hatóságok iránti bizalmat. Erre azonban csak akkor van szükség, ha a jelentés valóban hasznos és nem túl terhes a megkereső hatóság számára.

8. A megkeresett hatóság kötelezettségei

A megkeresett hatóság⁴²⁵ elsődleges kötelezettsége a *megkeresés teljesítése*. A megkeresett hatóságnak a megkeresést amint lehet, meg kell erősítenie, figyelembe véve a szektorspecifikus időkereteket. A megkeresés visszautasítása, illetőleg a teljesítés nehézségére való utalás a *kölcsönös bizalom kötelezettségéből* fakad. A megkereső hatóság naprakész tájékoztatása arról,

423 A Tanács 2010/24/EU irányelve (2010. március 16.) az adókból, vámokból és egyéb intézkedésekből eredő követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtásról. Cikk 23 (6): az ezen irányelv értelmében bármilyen formában közölt információra az információt átvevő tagállam valamennyi hatósága ugyanúgy hivatkozhat, vagy azt ugyanúgy bizonyítékként használhatja fel, mint az azon a tagállamon belül szerzett információt.

424 A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az információknak és a bűnüldözési operatív információknak az Európai Unió tagállamai bűnüldöző hatóságai közötti cseréjének egyszerűsítéséről. Cikk 1 (4): Ez a kerethatározat a tagállamokat semmiféle módon nem kötelezi arra, hogy az igazságügyi hatóságok előtt bizonyítékként felhasználható információt és bűnüldözési operatív információt szolgáltatassanak, és nem jogosít fel az ilyen információ vagy bűnüldözési operatív információ e célra történő felhasználására.

425 A VwVfG szabályozza azt az esetet is, ha több hatóság érintett a megkeresés tárgyában. Ebben az esetben a német eljárásjogi törvény szerint a megkereső hatósághoz legközelebbi igazgatási szintet kell igénybe venni a megkeresés teljesítése céljából.

hogy a továbbított információ pontatlan volt vagy jogszerűtlenül került birtokba, erősíti a személyes adatvédelmet és a kölcsönös bizalmat a különböző igazgatási szervek között.

Alapvető kérdés az *átadott információ korlátainak* a meghatározása. A tervezet elfogad bármely tárgyhoz illő információt, amely a szektorspecifikus jogszabályok keretei között értelmezhető. Abban az esetben, amikor nincs ilyen specifikáció, bármely információ megítélése a megkeresett hatóság kötelessége.

A jogszerű megkeresés teljesítése *kötelező*, hacsak a visszautasítás esetei nem adnak felmentést e kötelezettség alól. A tervezet *nevesíti azokat az eseteket*, amikor kötelező és lehetséges a megkeresés visszautasítása.

A nemzeti adatvédelmi szabályok megsértése alapul szolgálhat a megkeresés kötelező visszautasításra, mindaddig, míg az adatvédelmi szabályozás túlnyomórészt nemzeti hatáskör. Jelenleg a nemzeti adatvédelmi szabályok adják a viszonyítási pontot figyelemmel az 95/46/1995 irányelvben⁴²⁶ foglalt rendelkezésekre.

A visszautasítás első lehetséges esete az, amikor a megkereső hatóság nem jelöli meg az általa elvégzendő közigazgatási feladat jogalapját. További indok, ha az kereskedelmi, ipari vagy szakmai titkot érint, illetőleg az információ közpolitikai vagy nemzetbiztonsági⁴²⁷ kérdésre vonatkozik. A harmadik visszautasítási lehetőség, ha a feladat elvégzése a megkereső hatóság elsődleges feladata. Ide sorolható az az eset is, ha az információ adása aránytalan terhet jelentene a megkeresett hatóságnak.

Az ötödik lehetséges esete a kooperáció elutasításának az, ha a nemzeti jog nem teszi lehetővé a hatósági eljárást, mivel az ellentétes az ekvivalencia követelményével.

9. Az érintett tájékoztatáshoz való joga

Az adatvédelemmel kapcsolatos szabályok előírják az *adattal érintett tájékoztatását*, nem később, mint amikor az a harmadik fél számára elérhetővé válik. A konkrét kötelezettség függ attól, hogy az információt az érintett szolgáltatta vagy az más forrásból származik. A Parlament és a Tanács 1024/2012-es rendelete⁴²⁸ rögzíti a tájékoztatáshoz való jogot anélkül, hogy meghatározná a jog gyakorlásának konkrét időpontját.⁴²⁹ A Parlament és a Tanács 767/2008-as rendelete⁴³⁰ a tájékoztatáshoz való jogot az adatgyűjtés időpontjához köti, de ez csak információs rendszerek esetében jöhet szóba.

426 Az Európai Parlament és Tanács 96/45/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása folyamatában az egyének védelméről és az ilyen adatok áramlásáról.

427 Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a magyar szabályozás is. 2004. évi CXL. tv. (Ket) 28. § (1) bekezdés a, b, c, pontjai.

428 2012. október 25.

429 1024/2012/EU rendelet a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről. Az IMI (Internal Market Information System) felhasználóinak a lehető legrövidebb időn belül kell tájékoztatniuk az adatalányokat a személyes adataiknak az IMI rendszerében való kezeléséről.

430 767/2008/EK rendelet a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről. (2008. július 9.)

Ahogy a Sabau-ügyben a Bíróság kimondta,⁴³¹ a védelemhez való jog érvényesítése nem követeli meg, hogy az adófizetőt előzetesen értesítsék az információgyűjtésről, s az sem követelmény, hogy meghallgassák a vizsgálat során, vagy bevonják a vizsgálat folyamatába, különösen a tanúk meghallgatásba. A bíróság szerint ezek a lépések még az *eljárás vizsgálati szakaszához* tartoznak, így az érintett tájékoztatásának az elmaradása nem jelenti a meghallgatáshoz való jog sérelmét.

A védelemhez való jog sérelmét nem jelenti a tájékoztatás elmaradása az adatok továbbítása előtt. Számos indok szól e szabályozás mellett. Nem minden adatközlés vezet olyan döntéshez, amely kedvezőtlenül hat az egyénre, s az sem biztos, hogy a döntést megelőzően az érintettnek nincs tudomása a vele kapcsolatos információk továbbításáról. Az egyéneknek megvan a lehetősége, hogy bekapcsolódjanak a megkeresett tagállamban az információgyűjtésbe. Ez a jog természetesen csak akkor használható hatékonyan, ha az érintett tud az adatok továbbításáról.

Természetesen vannak estek, amikor az érintett tájékoztatásának a visszautasítása igazolható, megvédve a megkereső állam célját. A Parlament és a Tanács 95/46/1995-ös irányelvében ez szerepel. Az érintett személy tájékoztatásának elutasítása *két feltétel* esetén jöhet szóba: a tájékoztatás veszélyezteti a megkeresés célját, illetőleg az elutasítás összhangban van az arányosság követelményével. Ezzel ellentétben, ha ez a két követelmény nem teljesül, a megkeresett hatóság köteles utólag tájékoztatni. Dokumentációk szolgáltatása esetén a tájékoztatáshoz való jog nem érvényesül, azon előfeltevés alapján, hogy az érintettnek a dokumentumról tudomása van.

10. A költségviselés szabályai

A költségek tekintetében általános szabály a *felmerülő költségekről való lemondás* az érintett hatóságok részéről. A cél a zavartalan európai adminisztráció biztosítása mind a tagállamok, mind pedig a tagállamok és az uniós szervek között. Ennek alapja a Tanács 2010/24 EU irányelve⁴³² az adókból, vámokból, illetékekből és egyéb intézkedésekből eredő követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtásról,⁴³³ vagy a Tanács 389/2012/EU rendelete.⁴³⁴

A költségekről való lemondás általános szabálya alól *két kivétel* van: a túlzott költségek (megkeresés többszöri visszavonása, vagy túlzott mértékű megkeresés) felmerülése esetén annak a félnek kell azokat viselnie, amelynek eljárása, közrehatása nyomán azok keletkeztek. Ha a megkereső hatóság visszavonta a megkeresést, szintén köteles a költségeket viselni.

431 HL C-273., 2012. 09. 08.

432 2010. március 16.

433 20. cikk (2) a tagállamok lemondanak az olyan költségek egymás számára történő megtérítésének az igényéről, amelyek az ezen irányelv értelmében egymásnak nyújtott kölcsönös segítségnyújtás alapján merülnek fel.

434 A Tanács 389/2012/EU rendelete a jövedéki adóterületen való közigazgatási együttműködésről és a 2073/2004 EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. A tagállamok kölcsönösen lemondanak az e rendelet alkalmazása során felmerült költségek megtérítésére vonatkozó igényükről, a szakértők részére kifizetett díjak kivételével. 2012. május 2.

Összességében elmondható, hogy az V. Könyvben foglalt rendelkezések *kellő részletességgel és általánossággal* tárgyalják a kölcsönös segítségnyújtás minden lényeges elemét. A normaszöveg épít az uniós szervek eddigi gyakorlatára, a kölcsönös információszolgáltatás, kooperáció már nemzetközileg is elfogadott intézményeire. A kölcsönös együttműködésre vonatkozó rendelkezések hasonlóak a magyar hatósági eljárási törvényben alkalmazott szabályokhoz. Ez a megállapítás igaz nemzetközi összehasonlításban is, különösen, ha az európai és a hazai jogalkotás számára mintaadónak tekinthető német eljárásjogi törvény szabályait tekintjük referenciának.

A tervezet tiszteletben tartja a nemzetállamok szuverenitását, s biztosítja az egyéni szabadságjogok védelmét az uniós döntések végrehajtása során.

11. A kölcsönös segítségnyújtás szerepe az uniós és tagállami közigazgatási eljárásjogok rendszerében – a Modell Szabályok értékelése és javaslatok megfogalmazása a kölcsönös segítségnyújtás szabályozását illetően

A Modell Szabályok szerkezeti rendszerében meghatározó jelentőségű az V. Könyv, mely a kölcsönös segítségnyújtás, együttműködés alapvető szabályait fekteti le. Az európai integráció elmélyülése, a közös szakpolitikai területek számának növekedése egyben az igazgatási, közigazgatási együttműködés, kooperáció erősödését vonta maga után, mely folyamat az *integrált európai adminisztráció* irányába mutat.

Az igazgatási együttműködés mindig is jelen volt az uniós szervek és a tagállamok kapcsolatában, mivel az uniós döntések végrehajtása tekintetében a közvetlen végrehajtás kivételes a közvetett végrehajtáshoz képest. A kölcsönös segítségnyújtás szabályai *mögöttes joganyagként* fejlődtek az uniós jogrendszeren belül. Eredetileg a vertikális kapcsolatokra vonatkozó kooperáció kötelezettsége jelent meg, mint a lojális együttműködés követelménye. Ezt követően, a hetvenes években az egységes piac kialakulásával a Bíróság esetjogi döntéseiben formálódott a horizontális kooperációt előíró információcsere néhány termék piaci forgalmával kapcsolatban. A kooperáció mélysége, intenzitása és kiterjedtsége változó volt az egyes szakpolitikai területek sajátosságai alapján. Különösen az uniós döntések végrehajtásában szerepet játszó nemzetközi és tagállami szervek számának növekedése hatott pozitívan a kooperáció kiteljesedésére, az alkalmazott eszközök és módszerek egyre szélesebb és átfogóbb alkalmazásra.

Az igazgatási kooperáció formális szervei mellett fokozatosan kialakultak az *igazgatási együttműködés informális szervei*, az adminisztratív hálózatok, melyek egyes speciális területeken az információk összegyűjtését végzik, tervezési és koordinációs feladatokat látnak el a közösségi jog végrehajtása céljából, valamint integrálják a nemzetek feletti és a nemzeti igazgatási szerveket közös és koordinált akciók végrehajtása érdekében.

Napjainkban az integrált adminisztráció szervei és intézményei kiemelt szerepet játszanak az Európai Unió többszintű kormányzati rendszerében. A tagállami képviselők és az uniós hivatalnokok szoros együttműködése a közpolitikai folyamat minden fázisában és területén viszonylag homogén szervezeti struktúrák létrejöttét vonta maga után. Az integrált, koordinált adminisztráció a tagállamok azon szükségletéből fakad, hogy a *maximális nemzeti*

kapacitás elérése céljából összekapcsolják a nemzeti és az uniós adminisztrációt, ily módon is elősegítve a közösségi joganyag minél hatékonyabb végrehajtását.

Jelenleg a közigazgatási jogsegélyegyezmények elsősorban *ágazati szinten* (közlekedésbiztonság, adózás, vámügyek, halászat stb.) jellemzőek, ugyanakkor folyamatosan nő azoknak az uniós jogforrásoknak a száma, melyek közigazgatási jogsegélyre vonatkozó rendelkezéseket állapítanak meg. Ennek alapján, mint keretszabályok, támogatandók a tervezet V. Könyvében foglalt rendelkezések, melyek a *gyakorlati tapasztalatok*⁴³⁵ fényében kiindulópontját jelentetik a kölcsönös együttműködésre vonatkozó további szabályozásnak.

A tervezet általános és kísérleti jellegéből szükségszerűen fakadnak azok fogalmi, értelmezési, intézményi stb. bizonytalanságok, melyek a jogalkotás e fázisában nehezen –, ha egyáltalán – kiküszöbölhetők. Néhány példa az állítás alátámasztására:

A kölcsönös együttműködésre vonatkozó szabályok következetesen érvényesítik azt a tételt, mely szerint a *jogsegély kiegészítő jellegű*, azaz, csak akkor vehető igénybe, ha a megkereső hatóság mindent megtett a feladat ellátása érdekében. Tekintettel a tagállami közigazgatási hatóságok eltérő igazgatási kultúrájára, kapacitására és gyakorlatára, valamint az ágazatspecifikus rendelkezésekre, a konkrét eset körülményeinek ismertetésében lehet majd állást foglalni abban a kérdésben, hogy az általános elvárhatóság követelményét az érintett hatóság eljárása kielégítette-e, vagy sem. Adott esetben a Bíróság joggyakorlata is iránymutatásul szolgálhat a fogalom tartalmának értelmezésben.

A kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó általános előírások nagy számban nevesítik azokat az alapelveket, melyek érvényesülése a segítségnyújtás minden szakaszában követelmény. Ilyen elv az igazgatási hatékonyság, a jogszerűség, a szubszidiaritás, arányosság és hatáskör. Hogy ezen elvek az egyes eljárások során egymásra tekintettel vagy kizáróan érvényesülnek, az szintén a konkrét ügy sajátosságai alapján dől el. Nem kizárt az *alapelvek kollíziója* sem, ha például az igazgatási hatékonyság követelménye felülírja a szubszidiaritás szempontját, vagy éppen a szubszidiaritás érvényesítése jár fokozott költségekkel.

Példaként megemlíthető a tervezet azon javaslata, mely egy speciális központi vagy területi hatóság felállítását javasolja a megkeresések fogadása, illetve továbbítása céljából. Feltehetően ez nem szolgálna sem az igazgatási hatékonyság, sem pedig a szubszidiaritás elvének követelményét, ellenben növelné a megkeresések teljesítésének időtartamát. A hatályos magyar szabályozás értelmében nemzetközi jogsegély keretében az érintett magyar és külföldi (nemzetközi) hatóság közvetlenül érintkezik egymással. A közvetlenség szoros kapcsolata az időszűkével a hatékony döntések egyik előfeltétele.

A tervezet – más határozatlan jogfogalmak mellett – a megkeresett hatóság kötelezettségévé teszi a megkeresés lehető legrövidebb időbe belül történő visszaigazolását és teljesítését. Ez a formula, jóllehet kellően rugalmas, de *túlságosan tág mérlegelési lehetőséget nyújt* az érintett hatóságok számára, s leronthatja a korábbiakban hivatkozott alapelvek érvényesülését. A hagyományos közigazgatási jogsegélyegyezmények intézése általában is lassú

435 "EU's administrative structures and administrative law are in permanent state of development. Each separate policy area is, in effect, a field of experiment." Herwig C. H. HOFMANN: *Seven Challenges for EU Administrative Law*, European Law Publishing, 2009/2, 50.

és körülményes, s sok függ az államok együttműködési hajlandóságától. Az elvi és a gyakorlati nehézségek (nyelvi akadályok, költségek stb.) leküzdése érdekében olyan határidőt volna célszerű meghatározni a megkeresések teljesítése kapcsán, mely a magyar szabályzathoz hasonlóan (pl. haladéktalanul, de legkésőbb 8 napon belül) differenciáltan rendelkezne a megkeresések teljesítésének a határidejéről. Mindez az általános szabálytól való eltérést is lehetővé tenné, kifejezésre jutatva az ágazati sajátosságokat.

Az bizonyos, hogy az *elektronikus kommunikáció új távlatokat nyit* a kölcsönös jogsegélyek teljesítésének gyakorlatában, jóllehet e tekintetben is a továbblépés alapvető feltétele a megfelelő szintű informatikai rendszerek kiépítése, az *interoperabilitás* (technikai, szemantikai) feltételeinek megteremtése. Mivel ez a folyamat kibontakozóban van, azaz az elektronikus rendszerek hálózata az egyes szakterületeken tagállamonként eltérő színvonalú és mélységű, a tervezet továbbra is az írásbeli, s kivételesen a szóbeli kommunikációt tekinti alapvetőnek a jogsegélyegyezmények teljesítése során. A tervezet – helyesen – a fentiekre figyelemmel az elektronikus kommunikáció általánossá válását csak tendenciaszerűen, nem pedig főszabályként rögzíti.

A tervezet V. Könyvében képviselt fő irány, jogalkotói célkitűzés az uniós döntések jogszerű, gyors, hatékony, költségtakarékos végrehajtása, ez, közös érdek lévén, támogatandó. A tagállamok számának bővülése, az integráció elmélyülése, mint a jövő egyik lehetséges, de nem szükségszerűen bekövetkező forgatókönyve, mindenképpen szükségessé teszi a kölcsönös segítségnyújtás területén is az *alapvető fogalmak tisztázását, a kooperáció intézményeinek kidolgozását és azok megfelelő működtetését*. Ellenkező scenárió esetén marad az ágazatspecifikus szabályok dominanciája, az egyes szakterületek sajátos igényeit szolgálva. Mindez természetesen nem jelenti az integrációs folyamat szükségtelenségét, csupán jelzi az általános európai közigazgatási eljárási kódex kodifikációjára irányuló előkészületek aktuális fázisát.