

8. MEGVÁLTOZTATÁS A BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSBAN?

Mindössze két, általam ismert ügyben merült fel a rendőrségi döntés megváltoztatásának kérdése. (Eltekintve arról, hogy a megtiltó határozat hatályon kívül helyezése gyakorlatilag egyébként éppúgy „viselkedik”, mint egy megváltoztatás, hiszen eredményelént a gyűlekezés az adott helyen és időben megtarthatóvá válik.)

Az egyik esetben a rendőrség a Ket. 30. § c) pontja alapján a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül utasította el.²⁴ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ebben az ügyben nem egyszerűen hatályon kívül helyezte a rendőrség határozatát, hanem a felülvizsgálati kérelmet elutasította és a rendezvény megtartását megtiltotta.²⁵ A másik esetben a rendőrség a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére, valamint a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva a rendezvény megtartását megtiltotta. Ebben az ügyben a bíróság úgy foglalt állást, hogy a felülvizsgálati kérelem nem teljesíthető, mert a bejelentés nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul, amelyet a rendőrségnek érdemi vizsgálat nélkül kellett volna elutasítania.²⁶ Utóbbi döntést a bejelentő alkotmányjogi panasszal támadta, melyet az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozatával bíralt el. Ebben rámutatott, hogy a közigazgatási bírósági eljárásokban hozható határozatokat a Pp. 339. §-a szabályozza. Ez teszi lehetővé a „törvény előtti rendelkezését”, amely alapján a Pp.-ben foglaltakhoz képest a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján indult felülvizsgálati eljárás tekintetében a Gytv. 9. § (2) bekezdése speciális eljárási szabályokat rögzít. Az Alkotmánybíróság szerint a gyűlekezések tiltásával kapcsolatos felülviz-

sgát körében megállapítható, hogy a jogkövetkezmények köre szűkebb, a közigazgatási határozatot a bíróság nem változtathatja meg és a Pp. 339. § (3) bekezdésében foglalt új eljárásra sem kötelezheti az eljáró határozatot, amennyiben a bíróság „más jogalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak.” A Gytv. 9. § (2) bekezdése szerint a bíróság két dolgot tehet: „[h]a a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja.” A gyűlekezést megtiltó határozatok felülvizsgálata esetében a bíróság végső döntési kötelezettsége tehát szigorúan ellenőrzési jellegű, a közigazgatási perben eljáró bíróságnak csupán kasszációs jogköre van. A kérelem érdemi vizsgálata után, ha a kérelemmel a bíróság egyetért, úgy hatályon kívül helyezze végzése meghozatalával maga vonja le ennek a következményét, egyébként pedig elutasító döntést hoz.²⁷

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányjogi panaszban állított jogorvoslatához fűződő jog sérelmét lényegében az okozza, hogy a bíróság valójában egy közigazgatási határozatot megváltoztató döntést hozott, amelyre azonban a Gytv. speciális eljárási szabályai alapján nem lett volna lehetőség, hiszen reformatórius jogköre a Gytv. 9. § (2) bekezdése alapján nincsen. Az Alkotmánybíróság szerint a végzés indokolásából kiderülő „megváltoztató jelleg” olyan kirívó törvénysértésként értékelhető, amely elért az alaptörvény-ellenesség szintjét, mivel a törvénysértésként következtetében nem érvényesülhetett a jogorvoslatihoz való jog lényegi tartalma.²⁸

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság határozata után a jövőben nem kell reálisan a közigazgatási döntés nemperes eljárásban történő megváltoztatásával számolni.

²⁴ Ebben az esetben a „lehetséges” nem a tövön állított, hanem egy nagyobb területkiszárat alapul vevő.

²⁵ Lásd a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 85. Kvk. 46.111/2013/7. számú végzését.

²⁶ Lásd a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17. Kvk. 45.226/2014/2. számú végzését.

²⁷ Indokolás [23]

²⁸ Indokolás [27]

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOG KODIFIKÁCIÓJA ÉS A HATÓSÁGOK EGYÜTTMŰKÖDÉSE

Mérföldkő az európai közigazgatás szabályozásában?

CSATLÓS ERZSÉBET
egyetemi adjunktus (SZTE ÁJK)

Az európai közigazgatás fogalom a Lisszaboni Szerződés nyomán került az EU működéséről szóló szerződés szövegébe, mégpedig az alábbi rendelkezés részeként: „Jfeladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igaz-

gatásra támaszkodnak.”¹ A rendelkezés ugyan új, de maga az európai közigazgatás léte és egyéb jogforrásban

¹ Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSZ.) HL. C 83., 2010.3.30. 201. cikk (1).

való szabályozása ennél jóval hosszabb múltra tekint vissza, a szabályozottság tekintetében azonban erős hiányszámok mutatkoznak anyagi és eljárásjogi oldalról is. Ezért is jelent mérföldkövet az a kodifikációs törekvés, amely 2009-ben indult útjára, és amely a jövőben hozzájárulhat egy rendelti szintű, azaz általánosan kötelező és közvetlenül hatályos szabályozás kimunkálásához. Kérdés, hogy előreláthatólag bevéltja-e az eljárási kódexnek szánt *modell-szabályozás* a hozzá fűzött reményeket, vagy tekintünk inkább egy nagy jelentőségű folyamathoz első lépésjének? A tanulmány erre keresi a választ annak szemszögéből, hogy mit jelent, mit jelenthet ez a munka a tagállami közigazgatási hatóságok egymás közötti, illetve az EU közigazgatási hatóságként eljáró intézményeivel, szerveivel való együttműködés területén.

1. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS ALAPJAI

Az Európai Unió saját, tagállamok feletti végrehajtható apparátussal csak nagyon csekély körben rendelkezik. Az Európai Bizottság többek között a szerződések őre, az unió jog megfelelő végrehajtásáért felelős intézmény, amely igényekké létezésével teremtés lehet magát, de általa megszervezett, a tagállamokba kihelyezett dekoncentrált szervei nincsenek.² Így az unió jog végrehajtása, a rendelkezések betartásának ellenőrzése – illetve a döntések előkészítésében való közreműködés az Európai Unió Tanácsában képviselő álláspont tekintetében – alapvetően a nemzeti végrehajtható apparátus, a közigazgatási rendszerek által valósul meg.³ Ebből kifolyólag különbözőt meg a szakirodalom az EU közigazgatási feladatokat ellátó szervei esetén direkt (közvetlen), míg a tagállamok uniói vetületének kérdése végrehajtása terén végzett közigazgatási tevékenységét indirekt (közvetett) közigazgatásnak. A jogirodalomban az (1990-es évek óta forgó *európai közigazgatási tör* által lefedett jelenség alatt eszerint egy többszintű közigazgatási rendszert érthetünk, amelyben az európai és a tagállami nemzeti közigazgatási rendszer szoros kölcsönhatásban állnak egymással.⁴ A két szint együttműködését, valamint a tagállami

közigazgatási struktúrák közötti kapcsolatot hivatott megteremtani egy közbenső réteg. Az egységes végrehajtás és az unió jog hatékony érvényesülése által megkövetelt tagállami hatóságok, valamint uniói hatóságok közötti együttműködési hálózatok ugyanis – 298. cikk⁵ *spillover* hatásaként – áttörtek az egykori végrehajtható hatalmi federalizmus elvére épülő, egymástól elválik közvetlen és közvetett közigazgatási egységre épülő európai közigazgatás koncepcióját, és megteremtik unió jog egységét, minden tagállamban azonos módon való végrehajtásnak operatív alapját.⁶ Ez a három terület alkotja együtt az *európai közigazgatást*, a területéket szabályozó, arra vonatkozó joganyag pedig ilyen módon az *európai közigazgatási jogot*.⁷

Az európai integráció történetében a közösségi hatáskörök bővülése, a szakpolitikák növekedésével fokozódó végrehajtási feladatok indukáltak az indirekt közigazgatás kérdésének napirendre kerülését. Ez a belső piac kiépítéséhez szükséges intézkedésekben – és jogi akadályainak leépítéséhez szükségesekben – öltött testet az 1980-as években.⁸ Az 1990-es évek óta már a *SIGMA program*⁹ magas fokú közigazgatási integráció érvényesítésének színterének *európai közigazgatási tőr*¹⁰ beszél, és sorra születtek a közigazgatás működésével kapcsolatos, elvart kívánalmakat tagoló, elsősorban a rendszerváltást – akkor közelmúltban – megélt, csatlakozásra felkészülő közép- és kelet-európai ál-

lamokhoz szóló útmutató.¹¹ A közigazgatásnak, vagyis az unió jog érvényesítésének, végrehajtásának a *megbízhatóság* és *kiszámíthatóság*, *nyitottság* és *transzparencia*, *számonekérthetőség*, valamint *hatékonyság* és *hatásosság* elvei szerinti működése, a nyugati demokráciákban már régebb óta meghonosodott kritériumoknak való megfeleletés jelenleg is a bővítési politika egyik alapjára és elvárására.¹² Emellett a Lisszaboni Stratégia a 2000-ben lefelejtett tízéves program központi elemeként, a versenyképes, tudásalapú, dinamikus fejlődő gazdaság elérésének előfeltételeként a közigazgatás és a vállalkozások közötti kapcsolatot jelölte meg az egyik legmeghatározóbb eszközként¹³, így került be egy évvel később a Nizzai Szerződésbe az akkori tizenkét tagjelölt állam igazgatási értelemben vett integrálódáshoz szükséges intézményi és jogi feltételek.

Ezzel párhuzamosan erősödött a *jó közigazgatás* alapelveinek előtérbe kerülése. Ez először a bírósági esetjogban¹⁴, majd politikai nyilatkozatokként a Nizzai Szerződéshez csatolt Alapjogi Kartában a megfelelő vagy gondos ügyintézéshez (*good administration*) való alapvető jogban csúcsosodott,¹⁵ amely a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően elsődleges forrásá vált. Így kötelezővé vált annak alkalmazása.¹⁶ Az ún. *esernyő* jog számos eljárásjogi kritériumot ölel fel,¹⁷ melyek közül az Alapjogi Karta pusztán a doku-

mentumokhoz való hozzáférés jogáról rendelkezik részletesebben¹⁸, a többi elem értelmezéséhez az unió *maladministration* kiküszöbölésére hivatott Európai Ombudsman által összegzett – jogi kötőerővel nem bíró – helyes hivatali magatartásának kódexe nyújt segítséget.¹⁹ A rendelkezések szervi hatályát tekintve ugyan elsősorban az Unió intézményei, szervei és hivatalai érintettek, de amennyiben a tagállamok az Unió jogát hajtják végre, az a tagállamokat – és azok jogalkalmazó hatóságait – is köti²⁰, és a *spillover* effektus eredményeként, a rendelkezés hatékony érvényesülése érdekében az európai közigazgatás egyik alapkövetelményévé lépett elő, függetlenül attól, hogy konkrétan unió eredetű jogi norma alkalmazásáról van-e szó vagy sem.²¹ A megfelelő ügyintézéshez való jog egyébként sem az unió jogban, sem a magyar jogban nem előzmény nélküli²², ahogyan valószínűsíthetően a demokratikus államok egyikében sem jelent kifejezetten újumot. A jogi kötőerővel bíró rendelkezés jelentősége azonban az európai közigazgatás szempontjából előrelépés, hogy immáron *expressis verbis* azonos elvek mentén kell biztosítani az unió polgárok számára a megfelelő ügyintézéshez a közvetlen unió közigazgatásban is, innen pedig csak egy lépés annak tisztázása: ami az unió polgár részére közigazgatás tekintetében jogosultság, az a másik oldalon a közigazgatási szerv – és annak személyzete – részére kötelezett ségként jelenik meg.

2. AZ EURÓPAI ELJÁRÁS JOG FORMÁLÓDÁSA, JELLEMZŐI ÉS ANNAK HATÁSA A TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSRA

Kifejezetten közigazgatási eljárásjogi szempontú szabályozásról az alapszerződések nem szólnak, pusztán az EUMSZ. 295. cikke rendelkezik arról, hogy az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság *közös megállapodással határozzák meg az együttműködés szabályait*, és e célból kötelező erejű intézményközi megállapodásokat köthetnek. Ugyanakkor a jelenleg hatályos megfogalmazás szerint *„[a]z unió jog tagállamok által végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.”*²³ A végrehajtás intézményrendszere a közigazgatás, az egységes végrehajtás pedig feltételezi azt, hogy az unió polgárok számára az unió jogok érvényesíté-

² A különböző tagállamokban székhelyű rendelkező szabályozó ügyosztályok nem tekintendők ilyen szerveknek. Ezek a Bizottság által, leginkább az EUMSZ. 352. cikke által felkutatottakhoz hasonló technikai, tudományos vagy igazgatási feladatokat ellátó szervek, amelyek az unió jogalkotó intézményeként segítik a szakpolitikai döntéshozatalban és a szakpolitikai intézkedések végrehajtásában. Sokszor decentralizált ügyosztályokként is nevezik, mert ezek székhelye szétszórva, a tagállamok valamelyikében területen találhatók, de ugyanúgy központi szerveknek minősülnek. Nincsenek a tagállamokba kihelyezett „helyi” szervek, viszont a hatáskörökbe tartozó szakpolitika tekintetében együttműködnek a tagállamok kormányzati szintű hasonló hatáskörű közigazgatási szerveivel a műszaki és szakértői ismeretek kiaknázása végett. L. European Agencies – The Way Forward. Brussels, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 13.3.2008, COM(2008) 135 final. 4. Eduardo CERRI: *EU and Global Administrative Organization*. Berlin – Heidelberg: Springer-Verlag, 2011. 21.

³ FICZURA Lajos: *Európai közigazgatás – nemzeti közigazgatás*. In: Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk.): *Ratio legis, ratio iuris: tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 383–384.

⁴ Dezső Márta – Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2012. 490.

⁵ Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSZ) HL C 83., 2010.3.30. 176. o. 298. cikk.

⁶ [1] Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra törekednek.

⁷ A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelkezésekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.

⁸ Herwig C. H. Hofmann: *Composite Decision Making Procedures in EU Administrative Law*. In: Herwig C. H. Hofmann – Alexander H. Tóth (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009. 136.; Boross Anita: *Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy európaizálódás a közigazgatási eljárásjogi területen (a) jogi dományi körkép*, 2013/12. sz. 611–612.

⁹ A fogalom részleteitől lásd: Herwig C. H. Hofmann – Gordon C. Rowe – Alexander Tóth: *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 907.

¹⁰ L. Boross Anita: *A közigazgatási jog európaizálódása – különös tekintettel közép-magyarországi régióban megvalósuló közbiztonsági eljárásokra*. *Pro Publico Bono Online*, Tóth Széplő, 2011. 2.

¹¹ *A Support for Improvement in Governance and Management in the European Commission*. In: Herwig C. H. Hofmann – Alexander H. Tóth (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009. 136.; Boross Anita: *Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy európaizálódás a közigazgatási eljárásjogi területen (a) jogi dományi körkép*, 2013/12. sz. 611–612.

¹² L. SIGMA Papers No. 23. 1998. A fogalomról részletesen lásd: Eva G. Hatvanyó: *Structuring the European Administrative Space: Channels of EU Penetrations and Mechanisms of National Change*. *IFG Working Paper Series*, No. 5, September 2009. 5. Tóth András: *Az Európai Közigazgatási Törvényről – magyar szemmel*. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. költészet, 2011. 197. Károlyi Orsolya: *Az európai közigazgatás törvényalkotása (I. rész)*. *Sectio Juridica et Publica*. Miskolc, Tomus XXXV/1. 2011. 234.; Ivan Kopriv: *Anamarija Musa – Goranka Lalić Novak: Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space*. *Zbornik PFZ*, Vol. 61. No. 5. 2011. 1545–1546.; Deirdre CURTIN – Morten EBBERS: *Towards a New Executive Order in Europe?* London, Routledge, 2013. 30–32.

¹³ Madrid European Council 15 and 16 December 1995 presidency conclusions. http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#single (2015.09.01.) Part A. III. A. SIGMA Papers No. 23. 1998; European Principles for Public Administration SIGMA Papers No. 27. OECD Publishing. <http://upload.undp.org/undp/ocds/groups/public/documents/nispacc/unpan060004.pdf> (2015. 09. 01.)

¹⁴ L. Reinforcing Public Administration Reform in the Enlargement Process. Regional Ministerial Conference on the Principles of Public Administration. Brussels, 12 November 2014. <http://www.sigmapub.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=7> (2015. 01. 01.) 6–7.

¹⁵ The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a Europe of Innovation and Knowledge. Presidency Conclusions. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. 9. és 17. pont. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:010241> (2015.12.10.) Wolfgang DIELHKE: *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*. *Hálózatok*, 2009, Vol. 10. 7. 10.

¹⁶ CHROMOSKY Nóra: *Mikor megfelelő az ügyintézés? Unió és magyar alapjogvédelmi megfontolások*. *Magyar Jog*, 2014. 3. szám. 138–139.

¹⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. *OF C 326*, 26.10.2012. [Alapjogi Karta] 41. cikk [1] Mindenkinnek jog van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. [2] Ez a jog magában foglalja: a) mindenkinnek a jogát arra, hogy az éh hátrányosan érintő ügyintézkedések meghozatala előtt meghallgassák;

b) mindenkinnek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatok kezeléséhez, illetőleg a szakmai és üzleti titkokhoz fűződő jogas érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen,

c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

¹⁸ Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megítélés számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.

¹⁹ Mindenkinnek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeivel, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

²⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSZ) OF C 326, 26.10.2012. 6. cikk [1] beke.

²¹ C-308/07 P. 89. pont. Idézte: SCHIFFNER Ino: *A gondos ügyintézés elvének érvényesülése az Európai Unió gyakorlatában*. In: *Papp Tekla (szerk.): A jó állam aspektusai, perspektívái: Az államirányzatok változásának jogi körképe*. Szeged, Pály Elemér Alapítvány, 2013. 47.

sének közgazgatási akadályai sehol nem merülhetnek fel, azok a tagállamok mindegyében ugyanúgy érvényesíthetőek.²⁴ Kérdés, hogy mindez hogyan biztosítható a közel harminc tagállamban úgy, hogy az EU „támogathatója a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az unió jog végrehajtásához szükséges közgazgatási kapacitásaik javítására irányulnak”, ugyanakkor „*fajl ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető.*”²⁵ A Lisszaboni Szerződés nyomán bevezetett módosítás, nevezetesen az igazgatási együttműködés alapszerződésben való rendezése nem szagl teljeses előrelépést, főként, ha a rendelkezés további fordulatait nézzük. A közgazgatási kapacitások javítása érdekében a szükségesnek ítélt intézkedéseket az Európai Parlament és a Tanács által rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben, tehát a legerősebb jogharmonizációs eszközben: minden tagállamban teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó jogi aktusban rendeli megállapítani.²⁶ Ugyanakkor a rendelkezés utolsó fordulata bekltyt tesz az ilyen célú unió jogalkotási: az efféle rendelkezések esetében kizárja „a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közgazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját”.²⁷

Nem jelenthetjük ki ugyanakkor, hogy az elsődleges források nem tartalmaznak eljárásjogi rendelkezéseket, ugyanis az eljárásjogi alapelvek alapja, a jó közgazgatáshoz való jog – továbbá az eljárások során az iratokhoz való hozzáférés joga – a Lisszaboni Szerződés nyomán immáron primer jogi kötelezettség.

Az eljárásokra vonatkozó előírások inkább alapvető alapon jelennek meg a szerződésekben, mint nyitott, hatékony és független európai közgazgatási igénye, illetve az Európai Bíróság esetjogában, majd pedig az Alapjogi Kartában. A konkrét jogalkalmazáshoz köztől fázisok leírása, az eljárás szereplők jogai és kötelezettségei pedig a vonatkozó szektor szabályozásában keresendők, már amennyiben léteznek ilyen részletes előírások, iránymutatók. Egzak, európai közgazgatási eljárásjogi rendelkezések tehát leginkább a különböző közös politikákat szabályozó, szektorális anyagi előírások mellé társulnak – például az állami támogatások esetében az EUMSZ-ban található szabályok további rendelkezéseit, valamint az azzal kapcsolatos eljárás szabályait²⁸ –, vagyis meglehetősen fragmentált eljárásjogi szabályozási minta alakult ki.

Az európai közgazgatás jelenlegi fejlődési útja a szektorális fragmentáltság irányából a jelenlegi tendencia szerint már a közgazgatási együttműködés és koordinációs irányába tolódik, és akár vertikális, horizontális vagy sugaras szerkezetű kooperációról van

szó, új kihívásokat tartogatnak. Új, hiszen számos közgazgatási szerv – legyen az tagállami vagy unió – tevékenységét érintő jogalkalmazásról van szó, amelyek eljárás szabályai sok esetben nem kimunkáltak, vagy teljesen hiányoznak. A világos és kiszámítható szabályozás hiánya pedig aláknázza az európai közgazgatás hatékonyságát és sikerét, ezzel pedig magának az unió jognak az érvényesülését.²⁹ A tendencia azonban egyértelmű: egyre szélesebb azoknak az életviszonyoknak a köre, amelyet a szabadság, biztonság és jog térségében közös európai szabályozás érint, ha nem is feltétlen anyagi jogi értelemben vett egységesítés, de legalább annak kiküszöbölése érdekében, hogy a tagállam közgazgatási határai ne jelentsék a jogérvényesítés akadályát nemcsak büntetőügyekben, hanem a közgazgatási hatóság ügymenet során is. Ennek pedig eszköze az együttműködési eljárások joganyaga.³⁰

3. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓ SZEMPONTJAI

Az európai közgazgatásra vonatkozó joganyag a támogatató, kiegészítő hatáskörűtípusa tartozik³¹, az EU kötelező erejű jogi aktusai nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közgazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.³² A közvetlen közgazgatás szintjének szabályozása előtt az EUMSZ. 298. cikkének értelmében azonban nincs akadály, sőt kifejezett felhatalmazás van az együttműködés kötelező erejű szabályozására.

A kodifikáció kiindulási pontja annak felismerése volt, hogy a tagállamok közgazgatási jogi és közgazgatási eljárásjogi szabályozása a tagállamokban valójában három ponton mutat alapvető különbségeket: (1) a jogszint hivatás szervezetszerkezete, rétegződése; (2) abban, hogy milyen jellegű a szabályozás: közös alapelveket fogalmaznak inkább meg, vagy a másik véglet: inkább gyakorlatorientált a normatív rendelkezések zöme; és hogy (3) mennyiben és milyen területen

ken engednek teret a bíró alkotta jognak. Emellett tagállamok közgazgatási struktúrája, és annak területi tagozódásának, a decentralizálás és a dekoncentráció mértéke sokszínű.³³ Ehhez kapcsolódik a közvetlen közgazgatás, és az EU intézményeinek meglehetősen töredékes képet mutató eljárásjoga, amelyből hiányoznak az általános előírások, amelyek háttérül szolgálnának a nem kelően részletes speciális szabályoknak. Hiányoznak továbbá a kötelező erejű, normatív szabályozások az eljárás különböző aspektusaira nézve, ideértve az eljárás során igénybe vehető jogorvoslat kérdéseit.³⁴

A szabályozás sokszínűsége az – átlátható és kiszámítható közgazgatást igénylő – uniói polgár szemszögből az igényérvényesítést kihívás elé állítja. A konkrét, unió joganyag végrehajtásának szabályozása ugyanis sok esetben nem jogalkotási aktusban történik, hanem a közvetlen igazgatás intézményei által alkotott szabályokban. Ez alá a Bizottság által alkotott nem jogalkotási aktusokban: felhatalmazáson alapuló aktusban³⁵, végrehajtási aktusokban³⁶, illetve a többi intézmény, szerv és ügynökség által is kibocsátott *soft law* dokumentumokban jelennek meg. Arra is van példa, hogy irányelv hatalmazza fel a Bizottságot iránymutatók és egyéb, nem kötelező erejű dokumentumok elfogadására, amelyek a tagállami együttműködés megkönnyíthetik³⁷, és arra is, hogy a felhatalmazás nyomán nem derül ki, hogy vajon kötelező vagy ajánlás jellegű útmutatásra szól a felhatalmazás.³⁸ Ez utóbbiak ugyan fontos iránymutatók

saí, hégagkitöltői az unió jog alkalmazásának, de a formális jogalkotást nem helyettesíthetik, és mivel nincs kötelező erejük, így tovább fokozzák a megoldások terén a diverzitást annak ellenére is, hogy az ügynökségek is rendelkezhetnek ugyan szabályozási jogkörrel, ám esetükben ez csekély mértékre szorult, általános szabályozási jogkörrel pedig egyáltalán nem bírhatnak (*Meroni-doktrína*).³⁹ Ez pedig azért kulcskérdés, mert a tényleges végrehajtás, az unió eredeti jogi normákat is érintő hatóság jogalkalmazás szintjére a tagállamok különböző hatáskörrel és illetékesség alapján eljáró közgazgatási hatóságainak szintje, amelyek egyre gyakrabban együttműködésre hivatottak a többi tagállam azonos feladat- és hatáskörrel bíró szerveivel. A kiszámítható, átlátható, tisztességes eljárás követelményeinek pedig nem felel meg az olyan szabályokon alapuló eljárás, amely *ad absurdum* jogi kötőerővel sem bír, ráadásul a jogalkotási aktusokon túli szabályozás felvetési a közvetlen hatály lehetőségének kérdését.

A strukturális egység diverzitásán ugyanakkor az eljárás szabályok kiszámíthatósága és megbízhatósága tudná a rendszert megteremteni. A jogintézmények és fogalmak tisztázására szükség van a következetes és tiszta jogalkalmazáshoz, a hégagok költőéhez azokon a területeken is, amelyekre vonatkozó joganyag már létezik, és tartalmaz közgazgatási vonatkozó rendelkezéseket is. Emellett fontos, hogy az EU közgazgatási eljárásjogi szabályozása és a tagállami eljárásjogok közötti mindenkor összhang biztosított legyen, minden tekintetben összhangban legyen.⁴⁰

A 2009-ben megkezdődött kodifikációs folyamat, amelyet az Európai Közgazgatási Jogi Kutatóhálózat (*Research Network on EU Administrative Law* – RENEU-AL)⁴¹ képvisel, elsősorban arra irányul, hogy az EU alkotmányos értékei miként ülthezőek át közgazgatási eljárásjogi szabályokként ahhoz, hogy az EU politikák jogalkotásán túli, jogalkalmazási területén érvényesíthetők biztosítsák. Ennek szükségessége elsősorban az EUSZ. 1., 9. cikkében és 10. cikk (3) bekezdésében, valamint az EUMSZ. 15. cikkében megfogalmazott, az euró

²⁴ L. CZOMA Zsófia: Igazgatási együttműködés. In: OSZTÓVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról szóló és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Complex, 2011. 2565. A tagállami közgazgatási autonómiáról és annak korlátjáról lásd: Dezső-Vinczsi I. m. 514–517.

²⁵ EUMSZ. 197. cikk (2) bek.

²⁶ L. EUMSZ. 288. cikk.

²⁷ Az idézett rendelkezések: EUMSZ. 197. cikk.

²⁸ Például az EUMSZ. 108. cikk és az ahhoz kapcsolódóan született tanácsi rendelet: Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the treaty on the functioning of the European Union. L 248/24 2015. 9.

²⁹ EUSZ. 5. cikk, EUMSZ. 4. cikk (2) pont.

³⁰ EUSZ. 2. cikk (5) bek.

³¹ Towards an EU Administrative Procedure Law? Report of the RENEU-AL Conference Brussels March 15th & 16th – (draft) http://www.reneu.eu/events/ED_conference/RENEUAL_conference_March_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015th%20%2016th.pdf (2015.11.04).

³² Pálának okéért, idén májusban fogadták el új irányelvet a közéleti közlekedési szabálytervezés ügyében kibontott büntetéses árnyékosítási érdekében. Ugyan korábban is adott volt a lehetőség, de a megfélemlített eljárás kimunkálása hiányában gyakran nem hajtották végre a pénzbüntetés formájában követelt szankciókat, ha a jogszert a jogszert helye szerint tagállamról eltérő tagállamban nyilvántartásba vett járművel követtek el. Az új irányelv célja annak biztosítása, hogy még ilyen esetekben is biztosított legyen a közéleti közlekedéshoz vezető veszélyeztető közlekedési jogszertések hatékony kivégzése azáltal, hogy a tagállamok az információcsere javítása és a hatályos eljárások felforgatása érdekében hozzáférést kell biztosítaniuk egymás számára a gépjárműnyilvántartási adatokhoz. A korábbi szabályozással ellentétben (2011/82/EU irányelv) a jelenlegi konstrukciónak részese Dánia, Írország és az Egyesült Királyság is. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/413 irányelv. 06.8.2015. 9. cikk.

³³ Például a határon átnyúló egészségügyi ellátás esetén az irányelv implementálása érdekében útmutatás elfogadásra teszi lehetővé, de a kötelező erő kapcsán csak az intézkedésről szól, hogy azokat végrehajtási aktusként kell megalkotni, így nem tudni, vajon az útmutatás,

³⁴ Jacques ZALZER: *Is a Law of Administrative Procedure for the Union Institutions Necessary? Introductory Remarks and prospects*. Brussels, European Parliament, Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2011. 11.

³⁵ A tagállami közigazgatási eljárás szabályozási minitk stációit, és az abból elvont következtetéseit l. 8–10.

³⁶ Az EUMSZ. 290. cikkben felhatalmazáson alapuló aktusok pontosíthatnak egyes technikai részleteket vagy utólag módosíthatják valamely jogalkotási aktus bizonyos rendelkezéseit. Kizárólag a Bizottságot lehet felhatalmazni az ilyen jogalkalmazáson alapuló aktusok elfogadására, ennek feltételét és korlátait például a RAPEX működéséről. Commission Decision of 16 December 2009 laying down guidelines for the management of the Community Rapid Information System "RAPEX" established under Article 12 and of the notification procedure established under Article 11 of Directive 2001/95/EC (the General Product Safety Directive). 07 26.1.2010. L27/1.

³⁷ Például a tudományok célja használatok védelmével kapcsolatos szabályozás esetén: Directive 2010/63/EU of the European Parliament and of the Council of 22 September 2010 on the protection of animals used for scientific purposes. 07 20.10.2010. L 276/33. 23. cikk (4) bekezdés vagy az intelligens közlekedési rendszer működtetése kapcsán: Directive 2010/40/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the framework for the deployment of Intelligent Transport Systems in the field of road transport and for interfaces with other modes of transport. 07 6.8.2010. 9. cikk.

³⁸ Például a határon átnyúló egészségügyi ellátás esetén az irányelv implementálása érdekében útmutatás elfogadásra teszi lehetővé, de a kötelező erő kapcsán csak az intézkedésről szól, hogy azokat végrehajtási aktusként kell megalkotni, így nem tudni, vajon az útmutatás,

nem lévén végrehajtási aktus, vajon kötelező erővel bír vagy sem. Lásd 11. cikk (2) bek. 3) pont. Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare. 07 4.4.2011. L88. 45.

³⁹ C-9/56, Meroni, [1958] ECR 133. 152. Edoardo CHITI: In the Aftermath of the Crisis – The EU Administrative System Between Impediments and Momentum. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 17, Issue 1, 2015. 315–316.

⁴⁰ Towards an EU Administrative Procedure Law? Report of the RENEU-AL Conference Brussels March 15th & 16th – (draft) http://www.reneu.eu/events/ED_conference/RENEUAL_conference_March_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015th%20%2016th.pdf (2015.10.05).

⁴¹ RENEU-AL az európai közgazgatást kutatók és abban dolgozó szakemberek hálózata, amely 2009-ben kezdte meg működését, 2012 óta együttműködik az EU-jog minőségének fejlesztésére létrejött Európai Jogi Intézet (European Law Institute) és megalkotották az európai közgazgatási eljárásjogi modell szabályai elnevezésű tervezetet, amelyet 2014. szeptember 1-én tartott nyilvánosságra azzal a céllal, hogy a jövőben rendelteti formában fejtsse ki hatását. Lásd Wellcome to RENEU-AL – the Research Network on EU Administrative Law. <http://www.reneu.eu/> (2015.11.04.) The future EU Administrative Procedure Law: Issues of Content and Scope. <http://www.europeanlawinstitute.eu/about-ell/Structure/general-assembly/ja-2015/the-future-of-administrative-procedure-law-issues-of-content-and-scope/> (2015. 11. 04.)

pai polgárság irányába fennálló nyitottságból és átlátható működésből ered.⁴² A konkrét eljárási jogosultságokat pedig az Alapjogi Karta 41. cikkében megfogalmazott jog közigazgatáshoz való jog tartalmazza, amely felöleli a tisztességes eljáráshoz, a döntések indokolásához, a védelemhez, a hatékony jogorvoslatához, valamint az anyanyelvhasználattal kapcsolatos jogosultságokat, nem felelvé a közigazgatás személyzetének feladatellátás közben okozott károkért való felelősségét. A 8. és a 42. cikk pedig az e jogok gyakorlásához szükséges dokumentumokhoz való hozzáférés jogát, és ezzel összefüggésben a személyes adatok védelmét deklarálja.⁴³ A kodifikációs munkát mindezt próbálja egyébe rendezni a kiszámíthatóság, a hézagok lefedése és a valamilyen szintű standard kialakítása érdekében.

4. A KODIFIKÁCIÓ EREDMÉNYE ÉS ANNAK KIHÍVÁST JELENTŐ RÉSZEI ÉS TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁSI SZEMPONTBÓL

A kodifikáció hatálya elsősorban a közvetlen igazgatást öleli fel, eleget téve az EUMSZ. 298. cikkében foglaltaknak, így a leendő kódex java része az EU intézményei, szervei és ügynökségei eljárási szabályait igyekszik tisztázni, összegezni és egyszerűsíteni a már kialakult esetleges szabályok, szokások és a bírói joggyakorlat fényében, természetesen a tagállami gyakorlatokhoz igazodva. Ennek megfelelően a hat könyvből – az általános rendelkezéseket nem számítva – három kifejezetten ezekre a területekre fókuszál: a közigazgatási jogalkotáshoz (II. Könyv), az egyedi jogalkalmazási döntésekre (III. Könyv) és a közigazgatási szerződésekre (IV. Könyv). Ez, mondhatni, az egyszerűbb eset, hiszen közvetlen alapszerződési felhatalmazás nyomán (EUMSZ. 258. cikk) alkotott szabályanyagról van szó, amelyek gyökerei az integráció működése során folyamatosan, a szükségleteknek megfelelően a gyakorlatban alakultak ki, annak ellenére, hogy különböző tagállami modellek és hagyományok alapvetően determinálják a közös nevezőt. Nehézebb kérdés közös mederbe terelni az uniós jog végrehajtása kapcsán jelenleg a jelenleg 28 tagállam által képviselt közigazgatási gyakorlatot is magában foglaló közvetett közigazgatás eljárási

anyagait, amelyekre nézve legfeljebb a közigazgatás működésére vonatkozó alapvető rendelkezések vannak hatályban, illetve szektorális területeken különböző mértékben részletes másodlagos források igyekeznek a hatékony végrehajtást biztosítani. A feladat összetett, hiszen a tagállami közigazgatási struktúrára harmonizációjára nézve nincs az EU-nak felhatalmazása, ezt az EUMSZ. 352. cikkében megfogalmazott *flexibilitás-klauszula*⁴⁴ alkalmazása sem eredményezheti. A hatékony jogalkalmazás kulcsa viszont többek között a megfelelő közigazgatási struktúrában rejlik.

A *modell szabályok* tervezetének utolsó könyve tehát az előbbinél is komplexebb kérdéskört igyekszik lefedni a 298. cikk *spillover* hatásaként, amely a közvetlen igazgatás területére fókuszál, hanem kiterjeszti annak hatályát a közvetlen európai közigazgatást jelentő területekre is: a tagállamok közigazgatási kapacitásainak egymással és az EU-s közvetlen közigazgatási szintjével való kapcsolatra. Egyre nő ugyanis azon szabályozások száma, amelyek a tagállami hatóságok közötti közvetlen kapcsolatot igénylik, vagy kifejezetten előírják. A közigazgatási hatóságok közötti együttműködési formákat jellemzőik alapján sokféleképpen kategorizálhatjuk, hiszen a paletta széles, alapvetően azonban két csoportra lehet osztani: a *klasszikus jogsegély* és az annak nem minősülő, egyéb *operatív együttműködési területekre, amelyek során hálózathoz tartoznak a feladat- és hatáskörben lefektetett tagállami és uniós hatóságok*. Az Európai Unióban jogsegély során egyik tagállam hatósága illetékességi területén kívül jár el és egy másik tagállam hatóság eljárásának kapcsán felmerült eljárási cselekmények tekintetében nyújt jogi segítséget. Ezt a jogterületet a modell szabályok V. könyve kodifikálja.⁴⁵ A másik esetben előzetes kérés nélkül, uniós jogon alapuló adat-megosztási mechanizmusról van szó. Egyre nő ugyanis azon szabályozások száma, amelyek a tagállami hatóságok közötti közvetlen kapcsolatot igénylik vagy kifejezetten előírják. Ennek oka nem utolsósorban az, hogy ezek az együttműködési mechanizmusok a Bizottság által működtetett adat-megosztásra épülő hálózatok révén működnek, és személyes adatokat is tartalmazó adatok, információk, dokumentumok megosztására épülnek. Ebből kifolyólag az átlátható működés és nyitottság követelményének fényében a felelőségi kérdések és a jogorvoslati lehetőségei felértékelődnek, kiszámítható és világos szabályozásuk hiánya így még inkább szembetűnő. Ennek okán szentelték a modell szabályok VI. könyvének ezt a területet.

5. A MODELL SZABÁLYOK ÉS A TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGOK: A HIÁNYZÓ SAROKKÖVEK

A modell szabályok a különböző fejezek tematikáját érintően foglalkozik adatkezeléssel, így a VI. könyv szabályai kizárólag a hatóságok által végzett (1) jogsegélynek nem minősülő strukturált adatkezelési mechanizmuson keresztül adatszérére, (2) az előzetes kérelmet nem igénylő, EU jogi norma által előírt általános adat-megosztási kötelezettségre, valamint az (3) olyan adatbázisok létesítésére és működtetésére vonatkoznak, amelyek legalább egy másik tagállam illetékes hatósága számára biztosít hozzáférést. Természetesen a modell szabályok csak a határon túli elem esetén alkalmazandóak, vagyis ha egyetlen állam és annak hatóságai az érintettek, akkor a nemzeti jog az elsődleges.⁴⁶ A modell szabályok meghatározzák egyrészt azt, hogy az információkezelés kizárólag jogi kötéseről rendelkező normatív rendelkezés alapján történhet, amelynek világosan tartalmaznia kell a hatásköröket és az ezzel kapcsolatos felelősségi kérdéseket, az alkalmazandó jogot, az adatkezelési tevékenység korlátait, valamint a nyilvánosság feletti felügyelet és a jogorvoslat kérdéseit, és ezzel az adatkezelés folyamatát átláthatóvá teszi.⁴⁷ Minden tagállamnak ki kell jelölnie azt a feladat- és hatáskörrel rendelkező kontaktpontként működő hatóságot, amely az adatkezelő mechanizmus működtetésében a tagállam részéről részt vesz, és tartja a kapcsolatot a koordinációt ellátó uniós központi közigazgatási hatósággal, a Bizottság illetékes szervével vagy – amennyiben külön felállításra kerül – adatkezelő hatósággal (*information management authority*).⁴⁸ A modell szabályok által tartalmazott adatkezeléssel kapcsolatos jogok, kötelezettségek az *adatvédelmi rendelet*⁴⁹ rendelkezésein alapulnak, kiterjesztik azokat a természetes személyen túl a jogi személyekre is⁵⁰, redukálják bizonyos rendelkezések alkalmazhatóságát⁵¹, azonban vannak lényeges eljárásjogi kérdések, amelyek felett eltekinthetnek. Ebből a szempontból különböző a szabályozás attól függően, hogy adatbázis létrehozatalával nem járó adattovábbításra épülő hálózat vagy a már meglévő adatbázisról van-e szó, vagy közös adatbázisról.

5.1. ADATBÁZIS LÉTREHOZATALÁVAL NEM JÁRÓ ADATTOVÁBBÍTÁSRA ÉPÜLŐ HÁLÓZAT

Az adatbázis jogalapjáról rendelkező jogi kötéseről vezírt normatív rendelkezések létre kell hoznia, vagy ki kell jelölnie egy független *felügyelő hatóságot* (*supervisory authority*) abban az esetben, ha az adatte-

zés informatikai rendszeren keresztül valósl meg. Ez a kötelezettség többek között az Alapjogi Karta 8. cikk (3) bekezdéséből folyó alapvető kötelezettség is. Ennek a hatóságnak feladat- és hatáskörébe tartozik, többek között, az elsősorban mediáció útján való, a résztvevő hatóságok közötti konfliktuskezelés, és szükség esetén kötelező erejű döntések meghozatala (*inter-administrative decisions*) a konfliktus rendezése érdekében. Ennek keretén belül kötelező döntést hozhat, és adatkezelésre vonatkozóan utasíthatja a résztvevő hatóságokat a vonatkozó szabályok betartására.⁵² Hivatából, valamely résztvevő hatóság vagy az érintett személy panasza esetén jár el, és a személyes adatok védelme érdekében együttműködik a nemzeti adatvédelmi hatóságokkal, valamint az Európai Adatvédelmi Biztossal.⁵³ A modell szabályozáshoz fűzött kommentár szerint ez a szerv tehát jogorvoslati fórumként funkcionál azon személyek számára, akikkel szemben az adatvédelmi szabályokat megsértették. Ez közigazgatási, tehát belső jogorvoslati fórumot jelent az adatvédelmi kérdések kapcsán. A konkrét rendelkezés, amivel kapcsolatban a kommentár született, viszont más tartalmú. A felügyelő hatóság jogorvoslati fórumként játszott szerepére pusztán lehetőségként tekint, abban az esetben, ha az adattovábbítás rendszert létesítő norma ekként rendelkezik, ilyen feladat- és hatáskörrel ruházta fel.⁵⁴ Ez így berjeszt némi ellentmondást, attól eltekintve is, hogy a független adatvédelmi hatóság kritériumrendszeréről ezúttal sem szólnak, ráadásul az egyéni panaszkezelés kapcsán pusztán arról rendelkezik a modell szabályozás, hogy a független hatóság meghallgatja és kivizsgálja az egyéni panaszokat. Ebben a kérdésben kötelező erejű döntések meghozataláról szó sem esik, ilyen módon hatékony jogorvoslatról nem beszélhetünk.

5.2. ADATBÁZISOK

Alapvetően az adattovábbításra épülő hálózatokra vonatkozó előírások alkalmazandóak az adatbázisok működtetésére is, azok pusztán az adatbázis létrehozatala nélkülözhetetlen ki néhány további rendelkezéssel. Adatbázisok létrehozatala és fenntartása esetén a tagállamoknak *adatvédelmi felelőst* kell kijelölniük (*data protection officer*), aki az egyének személyes adatait védő adatvédelmi rendelet rendelkezéseinek betartását belső felügyelő szervként biztosítja az adott hatóságnál. A külső, független felügyelet pedig egyrészt az Európai Adatvédelmi Biztos gyakorolja – kivéve, ha a jogalkotó másként rendelkezik⁵⁵ – az EU hatóságai, másrészt a független *nemzeti adatvédelmi hatóság*⁵⁶ a

⁴² 4. cikk második mondatja: „E szerződés új szakaszt jelent az Európa népeit köztük egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnagyobb mértékben és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg”; 9. cikk Az Unió minden tevékenysége során tiszteltetben tartja a polgárai közötti egyenlőség elvét; az Unió intézményei, szervei és hivatalai valamennyi uniós polgárt egyenlő figyelemmel részesítik. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészült, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot; 10. cikk (3) Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnagyobb mértékben és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.

⁴³ Herwig C. H. HIMMELHANS – JENS-PETER SCHNEIDER – JACQUES ZILLER: Administrative Procedures and the Implementation of EU Law and Policies Contribution by the Research Network on EU Administrative Law (RENEUAL) project on administrative procedure to the EU Commission's 'Assises de la Justice' conference in Brussels 21-22 November 2013 to the topic of EU Administrative Law. *RENEUAL Research Network on Law, Working Paper Series Paper No. 2014-09*.

⁴⁴ (1) Ha a Szerződésben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyos szükségességek ahhoz, hogy a Szerződésben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződésnek nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésével közzéteszi, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Amennyiben a szóban forgó rendelkezéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésével közzéteszi az egyhangúlag elfogadott szöveget. [1-3] Az e cikkben alapul szolgáló intézkedések nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját olyan területeken, amelyeken a Szerződés az ilyen harmonizációt kizárja.

⁴⁵ L. Book V – Mutual assistance. http://www.reneual.eu/publications/RENEUAL%20Model%20Rules%202014/Book%20V%20-%20mutual%20assistance_online%20publication_individualized_final_2014-09-03.pdf [2015.11.29.]

⁴⁶ Model Rules VI. Könyv VI. 1. – VI.2.

⁴⁷ *Borgo Zs.* i. m. 247.

⁴⁸ Model Rules VI. 6.

⁴⁹ European Parliament and Council Directive 95/46/EC of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. OJ L 281. 23.11.1995. 23–50.

⁵⁰ Model Rules VI-15 (57).

⁵¹ Model Rules VI-15 (58).

⁵² Model Rules VI-31.

⁵³ Model Rules VI. 4. fejezet I. (94).

⁵⁴ Model Rules VI-30. (2) „The functions of the Supervisory Authority shall be [...] to assume the role of the appeal authority if EU law establishes an administrative appeal procedure. [...]”

⁵⁵ Model Rules VI-35.

⁵⁶ A függetlenség kritériumát az adatvédelmi irányelvhez hasonlóan a modell szabályok sem definiálják. Model Rules 4. fejezet (97). A témáról bővebben L. Csontos Erzsébet: *Fejezetek az EU magyar közigazgatásáról*

tagállam hatóság által kezelt adatok vonatkozásában.³⁷ A Modell szabályozás értelmében arra is van lehetőség, hogy az adatbázis felállításával működő adatkezelési mechanizmus esetében a jogalkotó a teljes adatkezelési folyamat feletti felügyeleti tevékenységet vagy az Európai Adatvédelmi Biztosnak, vagy valamely nemzeti adatvédelmi hatósághoz, vagy esetleg egy több adatvédelmi hatósághól álló testület gyakorolja.³⁸ A külső és belső felügyeletet ellátó adatvédelmi szervek közötti hatásköri elhatárolás sem kellőképpen lehatárolt, gyakorlatilag konkrét rendelkezést erre vonatkozóan nem találunk a tervezetben. A kétféle szerv közötti együttműködés kapcsán is mindössze konkludálja, hogy a saját hatáskörükben eljárva, a saját tevékenységükért való felelősség keretén belül biztosítják az adatbázisok feletti koordinált felügyeletet. Összességében monitoringtevékenységről beszélhetünk mindegyik esetben, a modell szabályok rendelkezéséből nem következtethetünk egyébre, jogorvoslati fórumként viszont egyik szerv sem funkcionál. Az 5. fejezet jogorvoslatra és felelősségre vonatkozó rendelkezései – egyetlen cikk négy bekezdéssel – sem adnak támpontot, hiszen csak azt írják elő, hogy az a személy, akit kár ér a rendelkezés be nem tartása miatt, kártérítést jogosult, erre vonatkozó jogát pedig annál a hatóságnál érvényesítheti, amelyik a jogsértésért felelős, vagy amelyik a lakóhelye, vagy székhelye, telephelye szerint az ügyben hatáskörrel rendelkezik.³⁹

5.3. ADATKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGEK VALÓ FELELŐSSÉG ÉS A JOGORVOSLAT KÖZÖS SZABÁLYAI

Az információk továbbításában, az adatbázisok működtetése során jellegéből adódóan több hatóság tevékenysége is találkozik, ami magában rejti azt is, hogy a részt vevő hatóságok feladat- és hatáskörének pontos lehatárolása kiemelten fontos kérdés a felelősségi kérdések tisztázása kapcsán. Főszabály szerint az adatkezelési tevékenység EU-s szintű központi hatósága a felelős a teljes rendszer, mechanizmus biztonságáért és az adatvédelem magas szintű védelméért, valamint a felhasználók részére magas színvonalú szolgáltatás biztosításáért.⁴⁰ Adatbázisok és a kérés nélküli adatátviteli mechanizmuson alapuló együttműködés esetében ráadásul *ex ante* ellenőrzés (*verification*) lehetőségének beiktatására beszél a modell szabály, az erre vonatkozó feladat- és hatáskör-telepítés pedig az adatbázis létesítő jogalkotó döntésének függvénye. A RAPEX esetében például a Bizottság ellenőrzi a bevitt információk, adatok teljességét és helyénvalóságát, mielőtt azok a rendszerben minden illetékes tagállami hatóság előtt elérhetővé és megismerhetővé válnak. A megosztott adatok pontosságát az ellenőrzést végző

hatóság – ami jelen esetben a Bizottság részéről az igazságügyért, fogyasztóvédelemért és a nemek közötti egyenlőségért felelős biztosának intézménye – biztosítja.⁴¹ A RASFF⁴² esetében viszont az *ex ante* vizsgálat magában foglalja a hatáskörvizsgálatot is, vagyis, hogy a nemzeti RASFF kontaktponttól további információk valóban a RASFF hatáskörébe tartozik, valamint azt, hogy azok kellően világosak-e, illetve összhangban vannak-e a rájuk vonatkozó, a hálózat működésére vonatkozó előírásokkal. A SIS⁴³ esetében pedig az ellenőrzést végző hatóságokról így rendelkeznek, hogy annak feladata az adatminőség biztosítása.⁴⁴ Változó tehát annak szabályozása, hogy ki milyen tevékenységet végez a rendszerbe bekerült információk, adatok kapcsán,⁴⁵ de az ellenőrző tevékenység beiktatásával joggal merül fel a kérdés, hogy mitkét hat ez az adatok elsődleges forrásának számító tagállami hatóságok, többek között az egyének irányába fennálló, adatvédelmi szempontú felelőssége. Ezenkívül azonban túl sok hatóság, túl sokféle adatkezelési tevékenységre merül fel ahhoz, hogy ilyen mértékben hagyjon mozgásteret a mechanizmust létesítő jogi normának, ráadásul az EU intézményei, szervei, ügynökségei felelősségéről, kártérítési kötelezettségének mértékéről sem szól, de tagállami felelős esetében legalább tesse egy iránymutató megjegyzést az összegré vonatkozóan. Ezért is aggályos, hogy a felelősség kérdésére nézve a modell szabályok nem tartalmaznak semmilyen iránymutatót, és konkrétan deklarálja a tervezet, hogy ez a jogterület egyelőre nem rendelkezik kellőképpen stabil joggyaklattal ahhoz, hogy az kodifikálható legyen.⁴⁶ A bírósági esetjog alapján a felmerült jogkérdések megoldhatóak, de a megvisszolatlan kérdések esetében fontos lenne egy szabályozási alternatíva lefektetése ahhoz, hogy a jelenlegi fragmentált szabályozást felválthassa egy bizonyos szintű egység. A modell szabályok megalkotásának fő motívációja pedig a fragmentált, eseti jellegű, és ebből kifolyólag átláthatatlan közigazgatási szabályozás felszámolása volt, de szemmel láthatólag eddig a szintig a V. könyv kapcsán erre még nem került sor.

Felelősségi kérdések tisztázása és elhatárolása nél-

³⁷ Commission Decision 2010/15/EU of 16 December 2009 laying down guidelines for the management of the Community Rapid Information System (RAPEX) established under Article 12 and of the notification procedure established under Article 11 of Directive 2001/95/EC (the General Product Safety Directive) [2009] OJ L27/1, 8. cikk, Melléklet II.3.4. és II.3.2.6.

³⁸ *Rapid Alert System for Food and Feed* – élelmiszerre és a takarmányokra vonatkozó gyorsvédelem rendszer. Regulation (EC) No 1774/2002 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ L31, 1.2.2002, 21. 56. cikk.

³⁹ Schengen Information System – Schengeni Információs Rendszer: A külső határok megőrzéséből eredő információáramlása ipóló rendszer. Regulation (EC) No. 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II) OJ L 381, 28.12.2006, 8. o. 4. cikk, 7. cikk. EU/Schengen Requirements for National Border Security Systems. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Working Paper Series – No. 8. 2002, 3. s. 6. –⁴⁰ L. Model Rules VI-14. (48)–(53).

⁴¹ Model Rules VI-14. (54).

kül nemcsak az eljárás átláthatóságához fűződő jog sérül, hanem a hatékony jogorvoslatához való jog érvényesítése is veszélybe kerül.⁴⁷ Ennek megelőzése érdekében alkalmazhatónak tűnik a felügyelő hatóság panaszkezelési mechanizmusának azon változata, amelyről a kommentár beszél.⁴⁸ A kivizsgálás eredményeként pedig a felügyelő hatóság rendelkezik az adatok hozzáférések, a megsemmisítéséhez és a törléshez való joggal, továbbá a felügyeletet gyakorló hatóság jogorvoslati fórumként is funkcionálhat a jogalkotó döntése nyomán.⁴⁹ A kommentárral azonban, lásd fentebb, nincs összhangban a vonatkozó modell szabályozás. Az Alapjogi Karta a hatékony jogorvoslatról és a tisztességes eljárásról való jog kapcsán ugyan csak a bírósági utat említi⁵⁰, de az Európai Ombudsman kifejezetten aggályosnak tekinti a belső panaszterületi mechanizmus hiányát, ha alapszerelemlről van szó. A belső ellenőrzési rendszer, a kijelölt adatvédelmi felelős útján ugyan a hatóság irányába ad visszajelzést a jogalkalmazás mikéntjéről, nem egyenlő az eljárásban érintett személyek és azok személyes adatainak védelme érdekében elérhető egyéni bejelentések kivizsgálására létrehozott mechanizmussal.⁵¹ Az Európai Ombudsman a Frontex működése kapcsán hívta fel erre a figyelmet, arra hivatkozva, hogy az adott tisztviselő, amikor a Frontex-utasításokat hajtja végre, akkor nem a nemzeti hatóság embereként cselekszik, hanem uniós hatóságként, és ebből kifolyólag a nevével viselő közös műveletet, egyéb intézkedések bármelyikében előforduló alapjogi jogsértésekről szólanok kezelésére.⁵²

Erről a belső közigazgatási jogorvoslati lehetőségről, amelyet a felügyelő hatóság látna el, azonban csak lehetőséggként beszél a modell szabályozás, nem kötelezettégté. Ha ehhez hozzávesszük azt, hogy a rendszerben futó adatok kezeléséért való felelősség elhatárolása sem történt meg az adatot megosztó és az azt ellenőrző hatóság között kialakult joggyakorlat hiányában⁵³, akkor mindenképp lényeges hiányosságok vannak még a modell szabályozásban. Ez főként azért ad aggodalomra okot, mert az egyének jogainak védelme érdekében, a kompenzációhoz való jog érvényesítése kapcsán viszont már alternatív megoldást kínál a modell szabályozás azáltal, hogy a jogalkotónak vá-

lasztást tesz lehetővé: vagy arról rendelkezik, hogy az egyén a kárt okozó magatartást elkövető hatóságnál érvényesítheti a jogait vagy a lakóhelye, székhelye szerinti azonos hatáskörű nemzeti kontaktpontként kijelölt hatósággal szemben. Ez utóbbi megoldás olyan esetekben szolgálja a személyek érdekeit, amikor a kárt okozó hatóság államtól eltérő tagállam lakosa, állampolgára – ami például a SIS esetében gyakran előfordulhat –, és nem ismerik az eljáró hatóság nyelvét, és ebből adódóan problémáik adódhatnak a jogérvényesítéssel.⁵⁴

6. ÖSSZEZEGÉS: A KOCKA EL VAN VETVE?

2013. január 14-én az Európai Parlament megvitatta, majd 15-én elfogadta a *Berlinguer-jelentést*, amelyben felkérte a Bizottságot arra, hogy jogalkotási aktus elfogadását kezdeményezze az európai közigazgatási eljárásjog tárgyában.⁵⁵ A jelentés az Európai Parlament európai közigazgatási jogi munkacsoportjának 2010-ben kezdődő munkája eredményeire támaszkodott, amelyet a ReNEUAL kutatóhálózata is támogat. 2011 októberében vázolták fel a lehetséges előrelépési irányokat, amelyek egyike volt a kodifikáció.⁵⁶ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a modell szabályokat fogják elfogadni, vagy esetleg abból indulnak ki, hiszen két párhuzamosan folyó munkáról van szó. Ráadásul a Bizottság csak a közvetlen közigazgatás eljárásjoga tekintetében kapott felkérést, a ReNEUAL modell szabályozás pedig ennél bővebb kört von a hatáskörébe. Kiemelkedő jelentőségű ugyanakkor maga a tény is, hogy egy ilyen összefoglaló munka elkészült a meglévő joggyakorlat, a hatályban lévő szabályozások összerendezésével egy olyan jogterület kapcsán, amely annak ellenére, hogy alapvető működési kérdéseket taglal, korábban, az integráció fél évszázada során még nem kerültek rendszerre ilyen átfogó módon.

A *ReNEUAL Model Rules* az eddigi, különböző szektorok jogi szabályozását jellemző fragmentált megoldásokon túlmutatóan, eljárásjogi aspektusból azonos mederbe terelné a közvetlen közigazgatás szintjén a közigazgatási jogalkotás, az egyedi jogalkalmazói döntések kialakításának és a közigazgatási szerződések, valamint a jogsegélyek és a tagállamok közötti együttműködés alapvető szabályait is. Ez utóbbi részében az európai közigazgatási egység szorosabbra fűzését ered-

³⁷ Model Rules VI-40 (115)–(116).

³⁸ European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-74-2013-4> (2015.11.05). A Bizottság válasza: SP(2013)251 – Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union, adopted by the Commission on 24 April 2013: <http://www.europa.europa.eu/oeil/jsp/press/fficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2024%2BINF%294%2Bab-0> (2015.11.05).

³⁹ Working Document State of Play and Future Prospects for EU Administrative Law. To be submitted to the Committee on Legal Affairs by the Working Group on EU Administrative Law. http://www.europa.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/jur/adv/jur_adv_administrativelaw_jur_adv_administrativelaw_en.pdf (2015.11.05).

⁴⁰ HOFMANN – TÜRKI, in: 138. ROWE Gerard C. Administrative Supervision of Administrative Action in the European Union. Herwig C. H. Hofmann – Alexander H. Türk (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009. 191., 194. Vö. Alexander H. Türk: Judicial Review of Integrated Administration in the EU. In: *no. 222–228*, és Anne MEUSE – Yme SCHUIJBSMA – Wim VOERMAN: Towards a European Administrative Procedure Act. *Review of European Administrative Law*, Vol. 2, No. 22–21.

⁴¹ Model Rules VI-30(2) és ellenőrzés – VI-30(2)(6).

⁴² Model Rules VI-32(2), (3); 4. fejezet (69), 1 (93).

⁴³ Alapjogi Karta 47. cikk. A 41. cikkben deklarálta megfelelő ügyintézéshez való jog többek között magában foglalja a hatékony jogorvoslat-hoz való jogot. CMOANOSKI I. in: 138.

⁴⁴ Special Report of the European Ombudsman in own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning Frontex. Strasbourg on 12 November 2013. 39: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreports/faces/en/52465/html.bookmark;sessionid=AA9282D2287130070C4587725D6D998> (2015.11.05) (European Ombudsman Opinion) 23. pont.

⁴⁵ European Ombudsman Opinion 51. pont.

⁴⁶ Model Rules VI-14. (54).

ményezné a közvetlen és a közvetett közigazgatás, illetve a közvetett közigazgatást alkotó tagállami hatóságok közötti együttműködés egységes alapvető szabályok lefektetésével, valamint eljárási jogok és kötelezettségek, és nem utolsósorban az együttműködéssel szorosan kapcsolódó adatvédelmi kérdések egyetlen általános kötelező, közvetlenül hatályos jogi aktusban való szabályozásával. A modell szabályok elsősorban a közvetlen közigazgatás általános eljárási rendjét rögzítik, viszont foglalkoznak a nemzeti és európai szintű közigazgatás hálózatos összekapcsolódásának

eljárási vetületeivel, amely *lex generalis*ként állhat az eddig, a különböző szektorspecifikus különös eljárási szabályok tömege mögé, és az eljárási fragmentáltságot megszüntetné, valamint bizonyos kérdésekben a szabályozási hiányokat pedig kipótolhatna. Nem jelent azonban teljes körű szabályozási hátteret, hiszen talán a legnagyobb kihívást jelentő, a közvetett közigazgatás szintjén zajló együttműködések kapcsán – a jogsegélyt kivéve – nem tartalmaz számottevő iránymutatást, de ettől eltekintve is az európai közigazgatás szempontjából mérőföldök jelentőségű munkáról van szó.

AZ ÜGYÉSZ SZEREPE A FIATALKORÚAK ELLENI BÜNTETŐELJÁRÁSBAN

HORVÁTH KATALIN

megbízott orrádó (PPKE-JJK, ELTE ÁJK)

1. BEVEZETÉS

A fiatalokira vonatkozó büntetőjogi normák történetével, a hatályos szabályok clemzésével foglalkozó tudományos munkák csak elvétve, szükséztűn térnek ki az e korosztállyal szemben folytatott büntetőeljárásokban betöltött, illetve ideálisan elvárható ügyészi szerepre, jóllehet a nyomozás felügyeletéért, irányításáért felelős, a vádemelés vagy az egyes diverziós lehetőségek alkalmazása felől dönteni jogosult, illetve a bírósági eljárás során vádképviseleti feladatokat ellátó közzváltó szerepe, jelentősége vitathatatlan.

Dolgozatomban az e témával összefüggésben kifejtésre kerülő gondolatok egyik kiindulópontja az, a hatályos büntetőeljárás törvényben¹ is megfogalmazott alapvetés, amely szerint „a fiatalokúval szemben az eljárást az életkori sajátosságainak figyelembevételével, és úgy kell lefolytatni, hogy az elősegítse a fiatalokúnak a törvények iránti tiszteletét”.² Ez az alapvető jellegű előírás egyértelművé teszi: a jogalkotó a fiatalokú elkövetők esetében nem csupán a büntetőeljárás befejezésekor alkalmazandó joghárnytól reméli a speciális prevenció céljok megvalósulását, hanem elvárja a jogalkalmazóktól, hogy már önmagában az eljárás lefolytatása is – függetlenül annak eredményétől – idomuljon a terhelt életkori sajátosságaihoz az eljárási jogi normák biztosította kereteken belül, valamint nevelő hatású legyen. Az idézett rendelkezés alapvető jellegére figyelemmel e két szempontot egyrészt minden esetben figyelembe kell venni az egyes eljárási jogi normák értelmezése, gyakorlati alkalmazása során, másrészt az el-

járás cselekmények elvégzésével összefüggésben felmerülő, a jogalkotó által konkrétan nem szabályozott rész kérdések tekintetében is szem előtt kell tartani.

Az eljárási jogi törvény hivatkozott szabálya mögött hosszabb időszakra visszanyúló tudományos kutatások mai napig meg nem cáfolható eredményei állnak. A még éretlen személyiséggel, értékrenddel bíró, a szocializáció folyamatában lévő fiatalokú személy elvételezésének okai – legalábbis részben – valamely nevelésére, védelemére hivatott rendszer diszfunkcionális működésében keresendők: a család, az iskola, az állami gyermekvédelmi rendszer nem volt képes felismerni, és kezelni egy kialakulóban lévő negatív folyamatot, adott esetben éppen azt indukálta, erősítette. A fiatalokú elkövetett bűncselekmények az esetek többségében nem előzmény nélküliek, az intő jeleknek és a beavatkozás szükségességének – legalábbis szakember számára – mindenképpen szembetűnőeknek kell lenniük. Annak is jelentősége lehet ugyanakkor, ha az elkövetett büntető cselekménynek ilyen értelemben nem voltak előzményei: a büntető igazságszolgáltatásban részt vevő hatóságoknak³ – értelemszerűen a jogszabályok által biztosított keretek között – minél pontosabban meg kell tudniuk húzni azt a határvonalat, amelyet átlépve a büntetőjogi beavatkozás már nem nevelő, hanem romboló hatású, kontraproduktív lesz. A fiatalokú személyek elleni büntetőeljárások jelentősége és különlegessége éppen ebben áll: a hatóságok olyan folyamatba kapcsolódnak be, amelyek az alakulást csak részben tudják „hatalmi szóval” irányítani. Ideális esetben már önmagában a büntetőeljárás meg-

¹ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.).

² Be. 447. § (1) bekezdés.

³ Értve ez alatt a nyomozó hatóságot, ügyészséget, bíróságot és a végrehajtásért felelős szervet.