

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2017/2 különszám, 78–132.

Vértesy László – Pollák Kitti – Boros Anita – Váci Péter –
Kocsis Diána – Linder Viktória

III. KÖNYV

AZ EGYEDI ÜGYEKBE TÖRTÉNŐ DÖNTÉSHOZATAL

A) BEVEZETÉS¹⁵¹

Az RN-Javaslat III. Könyvének címe az *Egyedi ügyekben történő döntéshozatal* (single case decision-making), amely minden közigazgatási eljárásjog központi eleme.

A közigazgatási hatósági jogalkalmazás célja az egyedi, konkrét aktusok és intézkedések kibocsátása (décision individuelle, provvedimento amministrativo, Verwaltungsakt). Három magyarázat is indokolja, hogy az egyedi döntéshozatalt az uniós jogszabálytervezet is központi elemként kezeli. Az egyik, hogy már az 1951-ben az Európai Szén- és Acélközösséget alapító Párizsi Szerződés is megkülönböztette az egyedi és normatív (általános) döntéseket, amelyet az Európai Bíróság esetjogi ítélkezési gyakorlata is tisztázott. A második, hogy a jogorvoslatok rendszere is – ahogy azt az európai bíróságok értelmezik – hatékonyabban érvényesül egyedi ügyekben, mint normatív, általános kérdésekben. Nem utolsósorban pedig az elmúlt húsz–harminc évben különös jelentőségű az egyedi döntéshozatal fejlődése az EU és a tagállami megosztott, közös implementáció területén (agrárpolitika, regionális politika, tisztességes verseny).

Ezek a szabályok csak az uniós hatóságok olyan eljárásaira vonatkoznak, amelyekben jogilag kötelező erejű közigazgatási intézkedést, határozatot hoznak. Az Uniós eljárési Modell Szabályok elkészítő munkálatai során számos nemzeti közigazgatási eljárási törvényt (lásd pl. Administrative Procedure Act, APA)¹⁵² alapul vettek, de nem kívántak egy valamennyi eljárási jogintézményre kiterjedő részletes szabályozást létrehozni. *Az egyes nemzeti megoldások, terminológiák eltéréseket mutatnak, a szöveg ezért következetesen arra törekszik, hogy minél általánosabb kifejezéseket használjon*,¹⁵³ annak érdekében, hogy az EU-jogások is

151 A Bevezetés Vértesy László írása.

152 A spanyol APA Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27.11.1992), modificada por última vez por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312, de 30. 12. 2013).

A svéd APA Förvaltningslag (1986:223) Utfärdad: 1986-05-07, last amended by Lag (2014:630) om ändring i förvaltningslagen (1986:223).

Az amerikai US APA Administrative Procedure Act of 1946, Pub.L 79-404, §§ 500 – 596, 60 Stat. 237 (1946)

153 Például bíróságok helyett igazságszolgáltatási hatóság (judicial authority) szerepel, így az egyaránt kiterjed a döntőbizottságokra (tribunal) vagy a választott bíróságokra is.

könnyen és egyértelműen eligazodjanak a jogalkalmazás, jogértelmezés során. Az általános Modell Szabályok azonban nem kívánják megszüntetni az ágazatspecifikus sajátosságokat (például uniós forrásokkal kapcsolatos eltérések), mert itt a *lex specialis* elv érvényesül, de ennek értelmezésének mindenképp a generális modellszabályi keret között kell maradnia.

Ahogy az a korábbiakban már említettük, a tagállamoknak természetesen ezeket az általános uniós szabályokat is tiszteletben kell tartaniuk, ugyanakkor a nemzeti közigazgatási hatóságoknak csak akkor kell saját eljárásaikra alkalmazniuk, ha a tagállam is így fogadta el ezeket a szabályokat, vagy az ágazatspecifikus uniós jogszabály ekként rendelkezik. Meglehetősen nehéz feladat egy olyan közös eljárási kódex megalkotása, amely mind a huszonnyolc tagállam számára megfelelő; ugyanakkor a szupranacionális uniós hatóságok által lefolytatott közigazgatási eljárások közös szabályainak rögzítése összeegyeztethető az európai szintű jogállamisággal, továbbá az uniós jognak az Európai Unió Bírósága által lefektetett általános elveivel. Emellett a tagállamok saját elhatározásuk alapján dönthetnek úgy, hogy a Modell Szabályokat egyfajta mintaként használják az új nemzeti közigazgatási eljárási jogszabályok reformja, elfogadása során.

Az RN-Javaslat III. Könyvének célkitűzése, hogy a közigazgatási eljárás valamennyi szakaszában egyértelműen és világosan alkalmazható szabályokat, jogokat és kötelezettségeket állapítson meg. A könyv szerkezete tulajdonképpen az eljárási cselekmények olyan sorozatát követi, amely egy észszerű, jogszerű döntéshez szükséges: az eljárás kérelemre vagy hivatalbóli megindításától kezdve, az eljárás irányításán és az információgyűjtésen és meghallgatáson keresztül, egészen az eljárás befejezéséig, kiterjedve a határozatok helyesbítésére és visszavonására; hat fejezeten keresztül 36 cikkben.

Az 1. fejezet az *Általános rendelkezések* (III-1–2. cikk), amelyek rögzítik a Modell Szabályok alkalmazási körét, tárgyi hatályát (közigazgatási eljárás, egyedi döntéshozatal és -előkészítés), illetve ezt követik az alapvető fogalmak meghatározásai (határozat, közigazgatási szerv, ügyfél, érdekelt felek, helyszíni vizsgálat, felelős tisztviselő).

A 2. fejezet az *eljárás megindítása és irányítása* (III-3–9. cikk), amely tartalmazza a tisztességes döntéshozatalra és a pártatlanságra és a kizárásra (összeférhetetlenségre) vonatkozó általános kötelezettséget, az online tájékoztatást már létező folyamatban lévő eljárásokról, az eljárás megindítását hivatalból vagy kérelemre, a kérelemre irányadó szabályokat, a felelős tisztviselő (ügyintéző) feladatait. Ezeket követik az egyes garanciális szabályok: az eljárások irányítása, lefolytatása és az eljárási jogok, illetve az eljárás befejezésére vonatkozó észszerű határidők (általánosan három hónap), de a határidő megsértésének következményeit uniós ágazatspecifikus jogszabálynak kell meghatározni.

A 3. fejezet az *Információgyűjtés* (III-10–21. cikk), amelynek két része az *Általános szabályok* és a *Helyszíni vizsgálatok*. Az *Általános szabályok* (III-10–15. cikk) között szerepel a nyomozati elv, a kérelmen vagy kötelező határozaton, vonatkozó uniós szabályon alapuló nyomozás, az uniós és tagállami hatóságok, felek együttműködési kötelezettsége, az önvádra kötelezés tilalma és az ügyvédi titoktartási kötelezettség, valamint a tanúkra és szakértőkre vonatkozó szabályok. A második rész a *Helyszíni vizsgálatok* (III-16–21. cikk) címmel szabályozza a közigazgatási szervek helyszíni vizsgálati jogkörét, a vizsgálatot végző tisztviselők kötelezettségeit, továbbá az együttműködés négy formáját: i) jóhiszemű együttműködés

tagállami hatóságok és az uniós hatóságok között az uniós helyszíni vizsgálatok során, ii) az uniós hatóságok tagállami helyszíni vizsgálatokban való részvétele, iii) tagállami hatóságok közös helyszíni vizsgálatai, iv) a jogsegély iránti megkeresések.

A 4. fejezet a *meghallgatáshoz való jog és a közigazgatási szervek közötti konzultáció* (III-22–27. cikk) szintén két részre oszlik: az első rész az *iratokhoz való hozzáférés* (III-22. cikk) a megismerési jogot, illetve az adatok, bizalmas információk kezelését, a titokvédelem szabályait rögzíti. A második rész a *Meghallgatás, részvétel és konzultáció* (III-23–27. cikk) tartalmazza a hátrányosan érintett személyek meghallgatáshoz való jogát, amelynek az összetett eljárásokban is érvényesülnie kell, a konzultációt az érdekelt felekkel, a tagállamokkal és az uniós hatóságokkal.

Az 5. fejezet címe az *eljárás befejezése* (III-28–34. cikk), ennek keretében a határozat pontos meghatározására vonatkozó kötelezettséget, az indokolási kötelezettséget, a rendelkezésre álló jogorvoslatokról való tájékoztatási kötelezettséget, a formai és nyelvi követelményeket szabályozták, kitérve az elektronikus formában hozott határozatokra és az értesítésre, valamint a határozat nyilvánvaló pontatlanságainak helyesbítésére is.

A 6. fejezet az előző végéhez szervesen illeszkedik: a *határozatok helyesbítése és visszavonása* (III-35–36. cikk), így rendelkezik megkülönböztetve a sérelmet okozó illetve a kedvező határozatok helyesbítéséről és visszavonásáról. A sérelmet okozó határozatok helyesbítése, visszavonása minden esetben visszaható hatállyal bír, míg a kedvező határozatok helyesbítése, visszavonása csak akkor bír visszamenőleges hatállyal, ha észszerű időn belül történik.

B) MODELL SZABÁLYOK A III. KÖNYVBEN

I. ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK¹⁵⁴

A Modell Szabályok III. Könyvének 1. fejezete az *Általános rendelkezések*, amely tartalmazza az alkalmazási körre, tárgyi hatályra vonatkozó rendelkezéseket, illetve az alapvető fogalmak egyértelmű meghatározását.

A III-1. cikk a Modell Szabályok *tárgyi hatályára* vonatkozóan fogalmaz meg javaslatokat, meghatározva, hogy mi minősül uniós közigazgatási eljárásnak: *amelyek keretében egy uniós hatóság határozatot készít elő és/vagy hoz*. Ezzel összefüggésben már részletesen szövegtünk a *Bevezetésben*.

A III-2. cikk a *Fogalom meghatározások*, amely az egyik legnagyobb kihívás a jogalkotó számára, hogy mind a huszonnyolc országra vonatkozóan közösen és egyértelműen értelmezett definíciók szülessenek. A Modell Szabályok fogalmkészlete közel áll a hazai közjogi irodalomban használt fogalmakhoz, de azokat nem pontosan takarja.¹⁵⁵ Az RN-Javaslat szerint

¹⁵⁴ Az alfejezet Vértsey László írása.

¹⁵⁵ Lásd ehhez VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 546.

- a *hatósági döntés (decision)* olyan jogilag kötelező erejű (legally binding effect) közigazgatási cselekmény (aktus), amelynek címzettje egy vagy több közjogi személy vagy magánszemély, és amelyet uniós hatóság – vagy III-1. cikk (2) bekezdés alkalmazása alapján a tagállami hatóság – egyoldalúan fogadott el egy vagy több konkrét ügy eldöntésére. A fogalom meghatározásnak négy fő eleme van: i) közigazgatási cselekmény, ii) egy vagy több egyedileg meghatározott, konkrét címzettje van, iii) egyoldalúan elfogadott, és iv) jogilag kötelező erejű.¹⁵⁶ A címzett lehet egy vagy több tagállam, illetve egy vagy több magánszemély is. A döntések egyebekben vonatkozhatnak támogatások megítélésére vagy projektek létrehozására is. A definícióból következően az alábbiak nem tartoznak a döntés fogalmába: i) jogalkotási cselekmények, ii) a II. Könyvben meghatározott általánosan alkalmazandó nem jogalkotási cselekmények, iii) bírósági döntések, határozatok, iv) a IV. Könyvben szabályozott szerződések. A jogilag kötelező erejű kitétel figyelembe vételével például az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott eljárásra a Modell Szabályok hatálya nem terjed ki, mert annak eredménye – az Európai Unió Bírósága értelmezése szerint¹⁵⁷ – jogilag nem kötelező erejű. Ugyanezen érvelés mentén haladva a Bizottság kötelezettségsegési eljárásban hozott döntésére sem vonatkozik a III. Könyv;
- a *közigazgatási, közhatalmi hatóság, szerv (public authority)* az uniós hatóság, valamint a III-1. cikk (2) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén tagállami hatóság. A fogalmat az I-4. cikk (7) bekezdésével együtt értelmezve, miszerint uniós hatóság az Unió intézménye, szerve, hivatala vagy ügynöksége. Más szervek/testületek is minősülhetnek uniós hatóságnak, amennyiben az EU nevében közigazgatási intézkedéssel bízzák meg őket, így akár magánjogi szervek, szervezetek (egyesületek, alapítványok, gazdasági társaságok) is hozhatnak közigazgatási határozatot;¹⁵⁸
- az *ügyfél vagy felek (party)* fogalma két személyi kört határoz meg: i) a tervezett határozat címzettje(i), valamint ii) mindazon más személy(ek), akik(et) a határozat hátrányosan érint és az eljárásba való bevonásukat kérik. Ágazatspecifikus uniós jogszabály olyan személyeket is félnek minősíthet, akiket a határozat nem érint hátrányosan. Ide kapcsolódik a III-8. cikk (3) bekezdése, amely szerint ha nagyszámú személy érintett hátrányosan, és a hátrány azonos vagy hasonló, e személyek képviselőt vagy képviselőket választhatnak az érintett csoportból, hogy félként eljárjanak. Ha az érintett csoport nem választ képviselőt, a közigazgatási szerv arra kötelezheti őket, hogy észszerű időn belül jelöljenek ki közös képviselőt, amennyiben a közigazgatási eljárások szabályszerű végrehajtása egyébként veszélybe kerülne. Ugyancsak ehhez a témakörhöz kapcsolódik, hogy az I-4. cikk (6) bekezdésében személy szerepel, aki bármely természetes vagy jogi személy lehet. Uniós

156 *Research Network on European Administrative Law, ReNEUAL = Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law*, 2010, 5.

157 Európai Unió Elsőfokú Bírósága T-193/04 Hans-Martin Tillack kontra EK Bizottsága ügy [2006] ECR II-3995, § 69.

158 Vö. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 12. § (3) E törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező e) törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztestület vagy személy.

- ágazatspecifikus jogszabály vagy az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata más egyesületeket, szervezeteket vagy csoportokat is személynek minősíthet;
- a közigazgatási eljárásban *érdekelte fél (interested public)*¹⁵⁹ – a III-25. cikk alkalmazásában – minden olyan természetes vagy jogi személy és más egyesület, szervezet vagy csoport, amely a közigazgatási eljáráshoz fűződő érdekét igazolja. A III-25. cikk az érdekelt felekkel történő konzultációt szabályozza, amely értelmében a határozatot hozó uniós hatóság az érdekelt felekkel folytatott konzultáció útján érvényt szerezhet az EUSZ 11. cikkében foglalt kötelezettségeknek. Ágazatspecifikus jogszabály lehetőséget nyújthat az érdekelt feleknek arra, hogy konzultáció útján ismertessék és nyilvánosan kicseréljék nézeteiket. A közigazgatási szerv maga választja meg a konzultáció formáját, amely lehet nyilvános meghallgatás vagy online konzultáció is;
 - a helyszíni vizsgálat (*inspection*) mindig információgyűjtés céljából végzett helyszíni ellenőrzés. Az 1/2003/EK Rendelet a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, amely 20. cikkének címe *The Commission's powers of inspection* és a hivatalos magyar fordítás: *a Bizottság helyszíni vizsgálati jogköre*.¹⁶⁰
 - a felelős tisztviselő, ügyintéző, hivatalnok (*responsible official*) a közigazgatási szerv által a közigazgatási eljárás irányításával megbízott tisztviselő.

A fogalomalkotás az egyik legnehezebb jogalkotói feladat, amely nemzeti szinten is számos szakmai kihívásba ütközik, ez az Európai Unió esetében még fokozottabban érvényesül, hiszen 28 tagállam közös nevezőjét kell megtalálni. A szöveg igyekszik a legabsztraktabban megragadni az adott jogintézmény, fogalom lényegét annak érdekében, hogy az uniós és nemzeti jogalkalmazók is egyaránt azonosan értelmezzék azokat, minél könnyebben tudja mindenki megfeleltetni tagállami szabályainak. Ennek megfelelően a legfontosabb fogalmak ebben a részben a lehető legnagyobb elvontsággal szerepelnek: hatósági döntés, közigazgatási, közhatalmi hatóság, szerv, ügyfél, közigazgatási eljárásban érdekelt fél, helyszíni vizsgálat, felelős tisztviselő. Ezek közül az uniós (közigazgatási) hatóság intézménye különösen újszerű, tulajdonképpen egy közös szupranacionális európai közigazgatás egyik kezdeményeseként is értelmezhető.

II. AZ ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSA ÉS IRÁNYÍTÁSA¹⁶¹

Az RN-Javaslat III. Könyvének 2. fejezete *az eljárás megindítása és irányítása*, amely tartalmazza a tisztességes döntéshozatalra és a pártatlanságra vonatkozó alapelvet és részletszabályait,¹⁶²

159 Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a fizetésképtelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK tanácsi rendelet módosításáról

“This proposal was preceded by a consultation of the interested public [...]” „E javaslatot megelőzően konzultációt tartottak az érdekelt felekkel [...]”

[www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:52012PC0744&from=EN\(2015.november.16.\)](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:52012PC0744&from=EN(2015.november.16.))

160 www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:32003R0001&from=HU

161 Az alfejezet Vértesy László írása.

162 Vö. The General Principles of EU Administrative Procedural Law. Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs - Legal Affairs. 2015.

továbbá a már létező eljárásokról való online tájékoztatásra, az eljárás megindítására, a kérelmezési eljárások különös szabályaira, a felelős tisztviselőre, az eljárások irányítására és az eljárási jogokra, valamint az eljárás ügyintézési határidőkre vonatkozó rendelkezéseket.

Ehhez szorosan kapcsolódik – személyes jogot létrehozva¹⁶³ – a Charta már említett 41. cikke, amely a megfelelő ügyintézéshez való jogot határozza meg.

Az alapelvekre vonatkozó, a Preambulumban helyet foglaló rendelkezések elemzése során részletesen bemutattuk, milyen alapelvi rendelkezések szerepeltetése lenne célszerű az uniós közigazgatási eljárási kódexben. A III. Könyvben a Preambulumban nevesített alapelvi rendelkezéseken túl a Javaslatban további alapelveket is megfogalmaznak az RN szerzői.

A III-3. cikk a *tisztességes döntéshozatalra* és a *pártatlanságra* vonatkozó általános kötelezettségeket határozza meg, részletesebben kidolgozva a Charta 41. cikk (1) bekezdésében foglaltakat. Ennek értelmében minden személynek joga van arra, hogy ügyeit a közigazgatási szervek részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, ahogyan ezt a mintaszabályok is előírják.¹⁶⁴ Azt is említettük már, hogy a *pártatlanság* követelménye az Európai Parlament Állásfoglalásában is hangsúlyos alapelv, amely értelmében az uniós közigazgatás pártatlan és független.¹⁶⁵ Köteles tartózkodni a személyeket hátrányosan érintő önkényes intézkedésektől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett bánásmódtól. Az Uniós közigazgatás mindig az Unió és a közjó érdekében jár el. Fellépését nem vezérelheti személyes (ezen belül pénzügyi), családi vagy nemzeti érdek, sem pedig politikai nyomás. Az Uniós közigazgatásnak garantálnia kell a polgárok különböző típusú (üzleti, fogyasztói, és egyéb) érdekei közötti méltányos egyensúlyt. A Modell Szabályok *kizárási* (összeférhetlenségi) rendelkezései szerint a felelős tisztviselő köteles a határozathoz fűződő minden pénzügyi és családi érdekeltiségét közölni a felettesével, és a szóban forgó határozat meghozatalában nem vehet részt. A felelős tisztviselő továbbá minden egyéb lehetséges összeférhetlenséget is köteles közölni a felettesével, akinek kötelezettsége, hogy kizárja a tisztviselőt a döntésben való részvételből, ha a hatósági eljárási feladat(ok) pártatlan és objektív gyakorlása veszélyeztetve van(nak). Az ügyfél a lehető legrövidebb időn belül kérheti, hogy az összeférhetlenséggel érintett felelős tisztviselő ne vegyen részt a döntéshozatalban. A kérést – indoklással együtt – írásban kell benyújtani. A tisztviselő kizárásáról – a tisztviselő meghallgatását követően – felettese dönt. A kiterjesztő szabályozás értelmében ezek a kötelezettségek a közigazgatási szerv részéről a határozathozatalban részt vevő minden más személyre is értelemszerűen mutatis mutandis vonatkoznak.

Az információs társadalom és a polgárok e-közigazgatással való elvárásai érdekében a III-4. cikk az *online, elektronikus tájékoztatás* szabályait tartalmazza, a már létező, folyamatban lévő eljárásokról. A közigazgatási szervek mindenhol, ahol lehetséges és észszerű, elősegítik a már létező közigazgatási eljárásokkal kapcsolatos, frissített online tájékoztatást. A kérelemre

163 Lásd Boros: *Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga...*, i. m.

164 Vö. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 4. § (1) az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. (2) a közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.

165 Lásd az Állásfoglalást.

indult eljárásokat kiemelten kell kezelni. A tájékoztatási kötelezettségek exemplifikatív felsorolása értelmében, azok többek között (inter alia) az alábbiakra terjedhetnek ki:

- a vonatkozó, egységes szerkezetbe foglalt jogszabályokra mutató link,
- a főbb jogi előírások és közigazgatási értelmezésük rövid magyarázata,
- a főbb eljárási cselekmények leírása,
- a jogerős határozat meghozatalára illetékes hatóság megjelölése,
- a határozathozatalra rendelkezésre álló határidő megjelölése,
- a rendelkezésre álló jogorvoslatok,
- az eljárás során a közigazgatási szervvel folytatott kommunikáció céljára a felek által használható szabvány nyomatványokra mutató link.

Ehhez kapcsolódik a III-8. cikk (1) bekezdésének a) és b) pontja, amely szerint a feleket az eljárás irányításával kapcsolatban megilletik, hogy gyorsan, világosan és érthető módon tájékoztatást kapjanak az eljárással kapcsolatos minden kérdéstről, illetve hogy adott esetben – amennyiben lehetséges – eleget tehessenek az eljárási alakiságoknak távolról, elektronikus formában, akár videokonferencia útján is. A tájékoztatásra vonatkozó követelmények, hogy azokat világos és közérthető formában kell közölni. Az eljárási garanciák közé tartozik, hogy a hozzáférésnek ingyenesnek kell lennie. Az Európai Bizottság elősegíti az online tájékoztatás tekintetében bevált gyakorlatok elfogadását, és e célból ajánlásokat is kiadhat.

Minden közigazgatási eljárás első mozzanata az eljárás megindítása. A megindított eljárással kapcsolatban a legfontosabb követelmény a tisztességes döntéshozatal, a pártatlanság és az ügy, eljárás megismeréséhez való jog, a tájékoztatás. Az Unió közigazgatásának a legnagyobb kihívása, hogy garantálnia kell a polgárok különböző típusú üzleti, fogyasztói, és egyéb érdekei közötti méltányos egyensúlyt, amellyel kapcsolatban – szabályozás híján – a szabad kitöltés, diszkrecionalitás marad. Ez a jogállamiság szempontjából aggályos, hiszen számos esetben az ellenérdekű felek eltérő gazdasági szereplők, így az ügyintézőre van bízva, hogy melyik érdeket méltányolja a közösség vagy az egyének számára fontosabbnak. A kizárási szabályok megszegésére pontosabb szankció- és felelősségrendszer kell kidolgozni. A tájékoztatási garanciák körében a nyelvi, fordítási különbségek mindig is nehézséget okoznak, az Unió hivatalos nyelvei közötti preferenciális különbségtétel pedig egyoldalúságot eredményezne, további sértené az anyanyelvhasználatát is, így ennek jogharmonizációs megoldása továbbra is várat magára.

III. A TÉNYÁLLÁS TISZTÁZÁSÁT MEGALAPOZÓ INFORMÁCIÓGYŰJTÉS ÉS A VIZSGÁLAT

*1. Általános szabályok az RN-Javaslatban*¹⁶⁶

A Modell Szabályok III. Könyv 3. fejezete kifejezetten az információk összegyűjtését, a vizsgálati, bizonyítási eljárást szabályozza. E fejezetet két nagy részre oszthatjuk: elsőként, a III.10–15 pontban a vizsgálati eljárás általános szabályai kerülnek rögzítésre. A második

¹⁶⁶ Az alfejezet Pollák Kitti írása.

rész – III.16–21 pont – az információk összegyűjtésének, azaz az első résznek az egyik fontos alkategóriáját, a helyszíni vizsgálatokat részletezi.¹⁶⁷

A Modell Szabályok III. Könyv 3. fejezetéhez hasonló rendelkezéseket találunk az Európai Unió legtöbb tagállamának közigazgatási eljárási törvényében is,¹⁶⁸ így például a magyar közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.).¹⁶⁹ Az Európai Unió tagállamának többségében¹⁷⁰ a közigazgatási eljárási törvény alapvető szinten is utal a bizonyítási eljárásra,¹⁷¹ ezzel szemben a 2013. január 15-i az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról szóló parlamenti Állásfoglalás még nem tartalmazott erre vonatkozó részletes ajánlást.¹⁷² A Modell Szabályokban már megjelennek a vizsgálati eljárás alapszabályai, melyben keverednek a kontinentális és angolszász jogrendszerek sajátosságai.¹⁷³

A közigazgatási eljárás központi részét is képező vizsgálati eljárás kapcsán a Modell Szabályok kimondják azt, hogy a döntéshozatal során az uniós közigazgatási hatóság köteles gondosan, alaposan és részrehabilis nélkül kivizsgálni az adott ügyet [III-10 (1) alpont]. A Modell Szabályokban a vizsgálati eljárás az uniós közigazgatási hatóság információgyűjtésének általános módjaként kerül meghatározásra, amely szükséges a tényállás tisztázásához. A vizsgálati eljárás kifejezés számos európai uniós és tagállami jogforrásból is levezethető.¹⁷⁴ A jó közigazgatáshoz való jog egyik alapvető eleme az,¹⁷⁵ hogy a tényállás tisztázásához a közigazgatási hatóságok alapos, gondos és pártatlan vizsgálatot folytassanak le. A közigazgatási hatóságok e kötelezettsége az Európai Unió Bíróságának döntéseiben is fellelhető.¹⁷⁶

167 Fontos kiemelni, hogy a III-11. pont és a III-12. pont közti kapcsolatot a III-10. (2)(d) alpontja is meghatározza: „A közigazgatási szerv a III-11. és III-12. cikkben vagy más uniós jogforrásban említett feltételekkel: d) a III-16. cikk szerinti feltételekkel felkeresheti és megvizsgálhatja az ügyben érintett helyiségeket.”

168 Jacques ZILLER: *The ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure: Method, Contents and Prospects = a hazai és Uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*, szerk. GERENCSÉR Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Pázmány Press, Budapest, 2015, 254.

169 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 50.§

170 BOROS: *az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga...*, i. m., 620.

171 A közigazgatási hatósági eljárásban a bizonyítás témakörével kapcsolatban lásd részletesen: BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010.

172 Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról [2012/2024 (INL)]: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU (2015. 08. 31.)

173 VARGA Zs.: *Gyorsértékelés...* i. m., 548.

174 Így például: az olasz közigazgatási eljárási törvényből: Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme sul procedimento amministrativo Art. 6 (Compiti del responsabile del procedimento) 1.b.: „Il responsabile del procedimento: accertare di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali; www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm

175 Lásd részletesen a jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog összetevőit itt: VÁCZI Péter: *a jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013.

176 Így például: Judgment of the Court of 21 November 1991. Technische Universität München v Hauptzollamt München–Mitte. Reference for a preliminary ruling: Bundesfinanzhof–Germany. Common Customs Tariff – Exemption for scientific instruments – Equivalent scientific value. Case C-269/90.; Judgment of the Court (First Chamber) of 22 November 2012., M. M. v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General. Judgment of the General Court (Fourth Chamber) of 25 November 2014. Orange v European Commission. Case T-402/13., etc.

További tartalmi hasonlóságot találunk a Modell Szabályok III-10 (1) alpont második mondata, amely tartalmazza azt, hogy: „*az uniós közigazgatási hatóságok a releváns tényezőket figyelembe veszik és minden egyes tényezőt megfelelő súllyal vesznek tekintetbe. A közigazgatási szerv – kellő megfontolást követően – az általa szükségesnek ítélt módon használja fel a bizonyítékokat annak érdekében, hogy megállapítsa a tényállást*”; és az egyes tagállami, így például a magyar közigazgatási eljárási törvény (Ket.) 2. § (3) bekezdése közt, amely kimondja, hogy: „*a közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valósághű tényállásra alapozza.*” Egyértelmű ugyanakkor, hogy az ügyszó nem tartozó tényeket a tagállami és az uniós közigazgatási hatóságok is minden esetben figyelmen kívül hagyják.

Igaz ugyan, hogy a Modell Szabályok az egyes bizonyítékok vonatkozásában nem állapítanak meg olyan részletes szabályokat, mint a tagállami közigazgatási eljárási törvények,¹⁷⁷ de a Modell Szabályok III-10 (2) alpontja már felsorolja az uniós közigazgatási hatóságok által alkalmazható információgyűjtési lehetőségeket. Így nevesíti azt, hogy az uniós közigazgatási hatóságok meghallgathatják az ügyfeleket, a tanúkat és a szakértőket; írásban vagy elektronikus úton nyilatkozatokat szerezhetnek be az ügyfelektől, tanúktól és szakértőktől; dokumentumokat és feljegyzéseket kérhetnek be, valamint helyszíni vizsgálatot tarthatnak.¹⁷⁸ Megfontolandó lenne a Modell Szabályokban az egyszerű felsorolásnál átfogóbb részletszabályok meghatározása is az egyes bizonyítékok tekintetében. Kiemelnénk továbbá azt is, hogy az alapos, gondos és pártatlan vizsgálat kötelezettsége nem teremt közvetlen hivatkozási jogalapot, ezért az utóbb említett alpont utal azon feltételekre, amelyek vagy a III. Könyvön belüli 11. illetve 12. pontban, vagy más uniós jogforráson alapulnak, és amelyek fennállása esetén a felsorolt információgyűjtési lehetőségek igénybe vehetőek.

2. Az egyszerű információszolgáltatási felhívástól a nyilatkozattételre kötelezésig¹⁷⁹

Megállapítható, hogy lényeges különbséget tesz az ügyfél nyilatkozatai közt a Modell Szabályok III. Könyve, amelynek III-11. pontjában meghatározásra kerül a közigazgatási hatóság egyszerű információszolgáltatási felhívásának (Investigation by request) szabályai, míg a Modell Szabályok III-12. pontja az ügyfélre vonatkozó nyilatkozattételre kötelezésnek (Investigation by mandatory decision) a részleteit tartalmazza. Míg az első esetben rögzített egyszerű információszolgáltatási felhíváskor az uniós közigazgatási hatóságok felhívják az ügyfelet/ügyfeleket nyilatkozattételre és arra, hogy a szükséges információkat bocsássák a hatóság rendelkezésére; addig, a második esetkörben a nyilatkozattételre kötelezéskor az ügyfelek (vagy képviselőik) részére kötelezettség keletkezik a kért információ

177 Így például a Ket. 50.§-70.§ vagy a német közigazgatási eljárási törvény, az osztrák közigazgatási eljárási törvény stb. Lásd az egyes tagállamok vonatkozásában átfogó jelleggel: szerk. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, CompLex Kiadó, Budapest, 2011.

178 Lásd részletesen: III-16. pont.

179 A magyar kifejezések megfelelőit Varga Zs. András tanulmányából vettük át. VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 548. Az alfejezet Pollák Kitti írása.

szolgáltatására. Ergo az első esetben a felhívás az ügyfél részére nem keletkeztet közvetlen kötelezettséget,¹⁸⁰ sőt az ügyfél vissza is utasíthatja a közreműködést, tehát az ügyfélen múlik, hogy közreműködik-e a hatósággal, vagy sem; viszont a második esetkörben az ügyfél közreműködési szándéka lényegtelen.¹⁸¹ További jelentős eltérés az, hogy a III-12. pontban meghatározott nyilatkozattételre kötelezés egy jogi úton kikényszeríthető kötelezettséget jelent, amelyet ágazati (szektorspecifikus) szabályok rendelhetnek el. Ekkor kizárólag a III-12. pontbeli szabályok alkalmazhatóak: a Modell Szabályok III-12. (2) alpontja pedig visszaül az egyszerű információszolgáltatási felhívás szabályainak egy részére, nevezetesen a III-11. (2) alpont 3 mondatától III-11. (5) alpontjáig, amelyek a nyilatkozattételre kötelezés esetén is értelemszerűen alkalmazandó.¹⁸² Így abban az esetben, hogyha az ügyfél úgy dönt, hogy információt szolgáltat és közreműködik (III-11. pont), vagy kötelezettsége van erre (III-12. pont), akkor az ügyfél nem adhat valótlan vagy félrevezető információt. Meglátásunk szerint a Modell Szabályokban árnyaltabb szabályozás szükséges az e ponthoz tartozó felelősségi kérdések tekintetében, hiszen hogyha az ügyfél által megfelelően meghatalmazott jogi képviselő információt nyújt az uniós közigazgatási hatóságok részére, azonban ezen információ hiányos vagy félrevezető, jelen Modell Szabályok szerint minden esetben az ügyfél tartozik teljes felelősséggel (III-11 2. pont 4. mondata); akkor is, hogyha az ügyfél jóhiszeműen járt el, és nem az ő eljárási cselekményére vezethető vissza a hiányos vagy valótlan információ.¹⁸³

A Modell Szabályok III-11. (3) alpontja meghatározza a nyilatkozattételre vonatkozó felhívás pontos tartalmi elemeit,¹⁸⁴ amely a nyilatkozattételre kötelezés esetén annyival egészül ki, hogy a felhívásnak a jogkövetkezményeket is tartalmaznia kell, ha az ügyfél a nyilatkozattételi kötelezettségét nem teljesíti.

Mindkettő esetkörben alkalmazandóak a Modell Szabályok III-11. (4)–(5) alpontjaiban meghatározottak, amelyek egyrészt az uniós közigazgatási hatóságok és a tagállamok

180 Egyetértünk Boros Anitával a tekintetben, hogy az ügyfél nyilatkozattételhez való joga nemcsak jognak, hanem közvetlen kötelezettségnek is tekinthető, hiszen az ügyfélnek a saját ügye előmenetele érdekében kötelessége a szükséges adatok, bizonyítékok szolgáltatása. Lásd: BOROS: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban*, 77.

181 VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 548.

182 Következésképp az egész III. Könyvben meghatározott eljárási szabályok nem alkalmazhatóak. Lásd: Modell Szabályok, III. Könyv, Magyarázatok, 64. www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/Book%20III%20-Single%20CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf (2015. 08. 31.)

183 Fennállhat azon esetkör is, amikor a jogi képviselő több hasonló ügyben jár el, és egy adott ügy ügyfélre valós információt szolgáltat, de az ügyvéd például azt összecszeréli egy másik hasonló üggyel.

184 A Modell Szabályok III-11. (3) alpontja alapján, az egyszerű információszolgáltatási felhívás tartalmi elemei a következők:

- a felhívás jogalapja és célja,
- pontos meghatározása annak, hogy az ügyféltől milyen információkat kér a közigazgatási hatóság,
- az információk benyújtására vonatkozó határidő,
- és valótlan vagy félrevezető információk nyújtása esetén a vonatkozó jogszabályok alapján kiszabható büntetés.

közigazgatási hatóságai közti kapcsolatot részletezik [III-11. (4) alpont];¹⁸⁵ másrészt meghatározzák a lehetséges teendőket abban az esetben, ha az Európai Unió tagállamának közigazgatási hatósága általi kérelem címzettje egy másik tagállamban található [III-11. (5) alpont].¹⁸⁶ Ezen alpontokhoz két kiegészítést szükséges tennünk: a III-11. (4) alpont célja egyrészt a nemzeti szuverenitás védelme, másrészt a kölcsönös bizalom elősegítése az illetékes közigazgatási hatóságok közt. A III-11. (5) alpont pedig csak a III-1. (2) alpontban említett feltételek fennállása esetén alkalmazandó.¹⁸⁷ Abban az esetben, ha ezen feltételek nem állnak fenn, akkor nem alkalmazhatóak a Modell Szabályok.

Végezetül, a két nyilatkozattételi esetkörüre egyformán alkalmazandó szabályok vizsgálatát követően, kiemelnénk még egy jelentős eltérést: míg az egyszerű információszolgáltatási felhívás (III-11. pont) nemcsak az ügyfélre, hanem mindenkire vonatkozhat, aki információval rendelkezik az adott ügyvel kapcsolatban, és akinek meghallgatására az ágazati (szektorspecifikus) szabály az uniós közigazgatási hatóságot feljogosítja,¹⁸⁸ addig a nyilatkozattételre kötelezés (III-12. pont) szabályai csak és kizárólag az ügyfélre vonatkozhatnak.

3. A felek együttműködési kötelezettsége¹⁸⁹

Ahogy azt említettük, az RN-Javaslat olvasatában is az uniós közigazgatási hatóságokat terheli a tényállás tisztázásának kötelezettsége. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy az eljárás egyéb részt vevőivel szemben ne lenne elvárás az, hogy a megfelelő döntéshozatal érdekében *együttműködjenek*. Ahogy arra a korábbiakban utaltunk, az együttműködés elve számos tagállami eljárásjogban megjelenik, így a magyar Ket. is tartalmaz erre vonatkozó szabályokat: a Ket. 1. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.

A tényállás tisztázása kapcsán a Ket. 50. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy törvény vagy kormányrendelet a tényállás tisztázása és az ügyfél jogának, jogos érdekének védelme és előmozdítása érdekében az eljárás és a hatósági ellenőrzés során együttműködési

185 A Modell Szabályok III-11. (4) alpontja kimondja, hogy: „Az uniós közigazgatási hatóság haladéktalanul továbbítja a kérelem egy példányát azon tagállam illetékes hatóságához, amelynek a területén a fél székhelye található, valamint azon tagállamok illetékes hatóságaihoz is, amelyek területét a kérelem érinti. Meghallgatás esetén az a tagállam, ahol a meghallgatásra sor kerül, kérheti, hogy tisztviselői segítsék az uniós közigazgatási hatóság tisztviselőit illetve az uniós közigazgatási hatóság által meghatalmazott más személyeket a meghallgatás lebonyolításában.”

186 A Modell Szabályok III-11. (5) alpontja rögzíti, hogy: „A (4) bekezdés szabályait kell alkalmazni tagállami hatóság által benyújtott olyan kérelem esetén is, amikor a címzett egy másik tagállamban található. Az érintett tagállam megtagadhatja a másik tagállam hatóságaitól érkezett meghallgatási kérelmet, mely esetben az V. Könyv kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.”

187 Modell Szabályok III. Könyv Magyarázatok, 64. www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/Book%20III%20-Single%20CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf (2015. 11. 10.)

188 A Modell Szabályok III-11. (6) alpontja alapján e személyek körére is értelemszerűen vonatkoznak a Modell Szabályok III-11. pont szabályai.

189 Az alfejezet Boros Anita írása.

kötelezettséget írhat elő a feladat- és hatáskörükben érintett hatóságok részére. Az együttműködés formája lehet különösen a hatóságok közötti egyeztetés, valamint az ellenőrzési tevékenység összehangolása.

Az együttműködés tekintetében az uniós jogszabályok elsődlegesen az uniós és a tagállami szervek közötti együttműködés egyes kérdéseit szabályozzák. Ilyen például a 2004/39 irányelvnek az *Együttműködési kötelezettség* című 56. cikke, mely az (1) bekezdésében a következőket mondja: „A tagállamok illetékes hatóságai együttműködnek egymással minden olyan esetben, amikor ez az ezen irányelv szerinti feladataik ellátásához szükséges, felhasználva hatáskörüket, függetlenül attól, hogy azt ezen irányelv vagy a nemzeti jog határozza meg. Az illetékes hatóság együttműködik a többi tagállam illetékes hatóságaival. Különösen információt cserélnek és együttműködnek minden vizsgálati és felügyeleti tevékenységbe.” Hasonló szabályok jelennek meg például az Európai Unió Vasúti Ügynökségéről és a 881/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2016/796 rendeletben, a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 2015/2436 irányelvben, a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló 2014/67/EU irányelvben, vagy a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról szóló 2013/11/EU irányelvben.¹⁹⁰

A javaslat kiemelt hangsúlyt helyez a *nyilatkozati elvre*, és úgy fogalmaz, hogy a felek elsősorban a saját tudomásuk szerint vagy az általuk elvárható módon kötelesek nyilatkozni a tényekről és a bizonyítékokról. Amennyiben a nyilatkozattétel elmarad, a magyar joghoz hasonlóan a hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönthet.

A nyilatkozattétel kapcsán a Modell Szabályok III-15. pontja akként rendelkezik, hogy a tanúk és szakértők nyilatkozattételre, illetve *véleménynyilvánításra* csak abban az esetben kötelezettek, amennyiben külön jogszabály kifejezetten úgy rendelkezik. Ezzel a megoldással nem tudunk egyetérteni, figyelemmel arra, hogy álláspontunk szerint az uniós bizonyítás általános szabályait a parlament által javasolt rendeletben kellene rendezni, és nem ágazati jogszabályokra bízni a részletszabályok meghatározását. *Ebből következően javasoljuk annak rögzítését, hogy a tényállás tisztázása során az eljáró hatóság válassza ki, milyen bizonyítékok és bizonyítási eszközök lehetnek a legalkalmasabbak a megfelelő döntés meghozatalához.*

A Bíróság számos esetben megerősítette a meghallgatáshoz való jog fontosságát és az uniós jogrenden belüli igen széles alkalmazási körét annak megállapításával, hogy e jog alkalmazandó minden olyan eljárása, amely sérelmet okozó jogi aktus elfogadásához vezethet.¹⁹¹

Ahogy azt már említettük, a Charta 41. cikk. (2) bekezdése előírja, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja többek közt mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák; mindenkinek a jogát

190 Lásd ehhez a C-364/90. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1993. április 28-án hozott ítélet 20. pontját és a C-372/97. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet 81. pontját.

191 Lásd többek közt a 17/74. sz., Transocean Marine Paint Association kontra Bizottság ügyben 1974. október 23-án hozott ítélet [EBHT 1974, 1063.] 15. pontját.

arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintszen, valamint az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

A Bíróság szerint a védelemhez való jog mindenki számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy hasznos és hatékony módon ismertethesse az álláspontját minden közigazgatási eljárásban és minden olyan határozat elfogadása előtt, amely az érdekeit hátrányosan érintheti.¹⁹²

Az említett jog azt a követelményt is magában foglalja, hogy a közigazgatási szerv a megkövetelt figyelemmel hallgassa meg az érintett személy által ily módon kifejtett észrevételeket, gondosan és pártatlan módon megvizsgálva az adott ügy valamennyi releváns elemét, és részletesen indokolva határozatát.¹⁹³

A Bíróság azt is megállapította, hogy az a kötelezettség tehát, hogy a határozatot kellően sajátos és konkrét módon kell megindokolni annak lehetővé tétele érdekében, hogy az érdekelt megsérthesse azokat az elutasítási okokat, amelyek a kérelme ellen szólnak, a védelemhez való jog tiszteletben tartása elvéből ered.¹⁹⁴

Ahogy arról már szóltunk, az Állásfoglalás 4.8. ajánlása szól az uniós döntések indokolási kötelezettségéről: a közigazgatási határozatban világosan fel kell tüntetni a határozat alapjául szolgáló okokat. A közigazgatási határozatoknak meg kell jelölniük a lényeges tényeket és jogalapjukat. A közigazgatási határozatnak egyéni indokolást kell tartalmazniuk. Ha ez nem lehetséges, mert hasonló határozatokkal nagyszámú személy érintett, az általános megfogalmazás is megengedett. Ilyen esetben azonban minden olyan polgárnak, aki kifejezetten kéri az egyéni indokolást, meg kell azt adni.

A parlamenti Állásfoglalással egyetértve feltétlenül szükséges kiemelnünk, hogy a megfelelő indokolás elkészítésének egyik mérföldköve, hogy a tényállás tisztázásához szükséges valamennyi körülmény kellőképpen feltárásra kerüljön. Noha a tényállás tisztázása elsődlegesen az uniós szervek, hatóságok feladata, kétségtelen, hogy a jogviszonyban részt vevő egyéb személyek közreműködése elengedhetetlen a tényállás megfelelő tisztázásához. A Modell Szabályokban nevesített és javasolt vizsgálatra vonatkozó szabályok elsődlegesen a germanista jogból eredeztethetők: az osztrák közigazgatási eljárási törvény szerint „a vizsgálati eljárás célja az, hogy a tényállást tisztázza és a feleknek lehetőséget adjon arra, hogy a bizonyítási eljárás során jogaikat érvényesítsék, és jogi érdekeiket megfogalmazzák.”¹⁹⁵

192 Lásd a C-287/02. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2005. június 9-én hozott ítéletének [EBHT 2005., I-5093. o.] 37. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot; a C-141/08 P. sz. Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware kontra Tanács ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet [EBHT 2009, I-9147.] 83. pontját, valamint a C-27/09 P. sz., Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-13427. o.] 64. és 65. pontját.

193 Lásd a C-269/90. sz. Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-5469. o.] 14. pontját.

194 C-277/11. sz. ügyben, az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában a High Court (Írország) a Bírósághoz 2011. június 6-án érkezett, 2011. június 1-jei határozatával terjesztett elő az előtte M. M. és a Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General között folyamatban lévő eljárásban.

195 Vö.: Ludvig ADAMOVICH: *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrecht*, I. Band, Springer Verlag, Wien, 1954, 235.

Az osztrák szakirodalom a vizsgálati eljárást tekinti a tényállástisztázás legfontosabb szakaszának, tekintettel arra, hogy a bizonyítékok összegyűjtése, majd azok közül a relevánsak kiválasztása a vizsgálati eljárásban történik, amely alapvetően magában foglalja a bizonyítási eljárást is.¹⁹⁶ A német közigazgatási eljárási törvényben hasonlóképpen megjelenő *Untersuchungsgrundsatz* szerint a közigazgatási hatóság a megfelelő döntés meghozatalához köteles a tényállást felderíteni.¹⁹⁷

A tényállás felderítése, tisztázása a német közigazgatási eljárásban a körülményekhez képest a lehető legteljesebb felderítési kötelezettséget jelent a hatóság számára. Ebben a kontextusban a hatóságnak meg kell vizsgálnia az ügy sajátosságait, a kérelemben foglalt legfontosabb tényeket, és arra kell törekednie, hogy az igazság, illetve a valóság feltárását minél inkább megközelítse.¹⁹⁸

A német közigazgatási eljárási törvény 24. §-a alapján a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját, terjedelmét, azonban az érintettek bizonyítási indítványához, nyilatkozatához nincs kötve. A törvény leszögezi azt is, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó bejelentés, nyilatkozat átvételét nem tagadhatja meg azért, mert az ügyben feleslegesnek, alaptalannak tartja, hiszen a hatóságnak a tényállás tisztázása során valamennyi jelentős körülményt figyelembe kell vennie, a kérelem benyújtásakor pedig nehéz megítélni, hogy az abban foglalt tények relevánsak vagy irrelevánsak lehetnek az eljárás során.¹⁹⁹

A magyar közigazgatási eljárásjogban érvényesülő *ex officio* alapelve áthatja a *tényállás tisztázásának kötelezettségét* is: ahogyan azt már említettük, a Ket. 3. § (2) bekezdésének b) pontja szerint a közigazgatási hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. A Ket. 50. § (1) bekezdése pedig azt deklarálja, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.

A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, ugyanakkor törvény előírhatja, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá jogszabály meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését. A Ket. szerint bizonyíték különösen az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemlérlől készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték. A hatóság az összegyűjtött bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg

196 Lásd ehhez: BOROS Anita: *Bizonyítás az osztrák közigazgatási eljárásban*, Magyar Közigazgatás, 56. évf. 2006/9, 531–542.

197 Lásd részletesebben: BOROS Anita: *Németország közigazgatása III.: a közigazgatás működése = az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk. SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula, Budapest, CompLex Kiadó, 2011, 498–508.

198 Hans J. WOLFF, Otto BACHOF, Rolf STOBER: *Verwaltungsrecht*, München, II. kötet, 2000, 326.

199 BOROS Anita: *Bizonyítás a német közigazgatási eljárásban*, Jogtudományi Közlöny, 2008/11., 563.

a tényállást, ugyanakkor a hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani.

A tényállás tisztázása számos uniós jogforrásban is megjelenik, noha eltérő részletességgel, általában az adott ágazati norma rendszerébe illeszkedő bizonyítási eszköz vagy módszer szabályainak meghatározása mellett. Így például a közösségi védjegyről szóló 40/94/EK rendelet önálló fejezetben szabályozza a tényállás tisztázásának szabályait. Ehhez kapcsolódóan a Bíróság joggyakorlata is meglehetősen kiterjedt.²⁰⁰

A tényállás tisztázása kapcsán keletkezett ítéletek nagyobb része a Bizottság vizsgálatának terjedelmével, illetve az egyes bizonyítási módszerek és eszközök kapcsán követendő gyakorlat vonatkozásában adnak iránymutatást.²⁰¹

Mindezt csak azért mutattuk be, mert a Modell Szabályokban megfogalmazott együttműködési kötelezettség keretében az is megfogalmazásra kerül, hogy az uniós közigazgatási hatóság *külön vizsgálatot abban az esetben köteles lefolytatni*, amennyiben a tényállás tisztázásához további bizonyítékok szükségesek. Az azonban nagyon fontos, hogy a primer jogforrásokban meghatározottakkal összhangban álljanak e megalkotásra kerülő rendeleti szabályok. Az EUSZ 337. cikkének (3) bekezdése szerint például a Tanács által a Szerződések rendelkezéseinek megfelelően, egyszerű többséggel megállapított kereteken belül és feltételek szerint a Bizottság a rábízott feladatok teljesítéséhez szükséges bármilyen információt megszerezhet és bármilyen ellenőrzést lefolytathat. Ugyanakkor bizonyos vizsgálati jellegű szabályokat az EURATOM Szerződés 35, 36, illetve 81. cikke is nevesít. Eszerint például a Bizottság a létesítményekbe betekinhet, működésüket és hatékonyságukat megvizsgálhatja, a tagállamok területére ellenőröket küldhet.

A *bizonyítékok tekintetében* érdemes kiemelnünk, hogy az uniós eljárásjog elsősorban az okirati bizonyításra koncentrálódik, de természetesen megjelennek – ahogyan a fenti EUSZ és EURATOM szabályokból is látható – egyéb bizonyítékok is. A korábbiakban szólunk már a dokumentumokhoz való hozzáférés egyes szabályairól, amely alapján megállapítható, hogy az iratbetekintés egyes kérdései részletesen meghatározottak az Unió jogában.

A már többször hivatkozott, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet alkalmazásában *dokumentum* – az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) független –, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó ügyvel kapcsolatos adattartalom.

A rendelet célja, hogy a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (a rendelet együtt intézményekként említi a három uniós szervet) dokumentumaihoz való, az EK-Szerződés 255. cikkében előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat, hogy a dokumentumokhoz

200 Lásd a Procter & Gamble kontra OHIM egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott C-473/01. P. és C-474/01. P. sz. ítélet 32. pontját és a C-64/02. P. sz., OHIM kontra Erpo Möbelwerk ügyben 2004. október 21-én hozott ítélet 42. pontját, valamint a C-24/05. P. sz., Storck kontra OHIM ügyben 2006. június 22-én hozott ítélet 23. pontját.

201 Lásd a Dow Benelux kontra Bizottság-ítélet, 85/87, EU:C:1989:379, 18. pontját, a Roquette Frères-ítélet, C-94/00, 47. pontját, vagy a Nexans és Nexans France kontra Bizottság-ítélet C-37/13 P, 34. pontját.

a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa, megállapítsa az e jog lehető legegyszerűbb módon történő gyakorlását biztosító szabályokat, illetve elősegítse a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos helyes igazgatási gyakorlatot. A hivatkozott rendelet szerint bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni a rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint. A rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.

Fontos kiemelnünk, hogy a hivatkozott rendelet számos jól bevált rendelkezése ellenére nem ismerjük, hogy *pontosan milyen iratok keletkeznek az uniós szerveknél*, és milyen tartalmi és formai jegyek birtokában rendelkeznek bizonyító erővel, tekintettel arra, hogy az iratok tekintetében az uniós jog dokumentumokról szól, azonban azok általános szabályait egyetlen normatív szabály sem határozza meg. Számos szektorspecifikus jogszabályban találkozhatunk ugyanakkor valamilyen okirat elismerésével, jellemzőivel, tanúsító jellegének ismertetőivel. Ilyen például a szakmai képezések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv, a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról szóló 805/2004/EK rendelet, vagy a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló 2014/67/EU irányelv.

Az egyéb bizonyítékok kapcsán szintén számos példával találkozhatunk: a közösségi növényfajta-oltalmi jogokról szóló 2100/94/EK rendelet 78. cikke például önálló alcím alatt rendelkezik a bizonyítás szabályairól, melynek keretében az is meghatározásra kerül, hogy az eljárás lefolytatására jogosult uniós közigazgatási szerv milyen bizonyítási eszközöket alkalmazhat. Ennek keretében nevesítésre kerülnek az alábbiak: az eljárásban részt vevő felek meghallgatása, az adatkérés, okirati vagy egyéb bizonyítékok bemutatása, a tanúk meghallgatása, a szakértői vélemények, az önálló vizsgálat, illetve az esküvel megerősített írásbeli nyilatkozatok.

Igen részletes szabályokat határoz meg a textilszálak elnevezéséről és a textiltermékek száll-összetételének ehhez kapcsolódó címkézéséről és jelöléséről a 73/44/EGK tanácsi irányelv, a 96/73/EK és a 2008/121/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 1007/2011/EU rendelet, amely az említett kérdések kapcsán eszközrendő *szakértői vizsgálat* szabályait határozza meg.

A *helyszíni vizsgálat* illetve a *tanúsító szervezetek* vonatkozásában kerültek előírásra részletes szabályok mind a tagállami hatóságok, mind a Bizottság vonatkozásában például a közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről, a közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről szóló 3821/85/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről és a közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról szóló 561/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló 165/2014/EU rendeletben.

Az RN-Javaslat szerint az érintetteknek a tényállás tisztázásában való együttműködési kötelezettsége csak akkor jelenik meg tényleges kötelezettségként *személyes megjelenés* vagy további nyilatkozattétel formájában, amennyiben azt uniós jogszabály kifejezetten előírja.

Ebből az is következik, hogy a hatóságnak a rendelkezésére álló okirati, illetve a hivatalból, saját hatáskörben beszerzett bizonyítékok értékelését kell elsődlegesen szem előtt tartania.

Hasonló szabályt tartalmaz jelenleg is a Közösségi Vízümkódex létrehozásáról szóló 810/2009/EK rendelet 43. cikkének (6) bekezdés e) pontja is.

Emellett az RN-Javaslat egy másik, az uniós jogban már ismert lehetőséget is az eljárási kódex szabályozási tárgyköreihez sorol: a hazai előzetes szakhatósági állásfoglaláshoz hasonlóan a kérelmet benyújtó ügyfél *előzetesen konzultálhat* az eljáró hatósággal. Ennek eredményeként az uniós hatóságok által kibocsátott előzetes vagy elvi nyilatkozat olyan értelemben nem kötelező jellegű, hogy nem zárja ki a hiánypótlás alkalmazásának lehetőségét az eljárás későbbi szakaszaiban.

Az előzetes konzultáció egy másik válfaját nevesíti a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) szóló 2016/679 rendelet, amely a hatóságok közötti konzultáció egyes szabályait határozza meg. A hivatkozott rendelet 36. cikk (1) bekezdése szerint, ha egy adatvédelmi hatásvizsgálat megállapítja, hogy az adatkezelés az adatkezelő által a kockázat mérséklése céljából tett intézkedések hiányában valószínűsíthetően magas kockázattal jár, az adatkezelő a személyes adatok kezelését megelőzően konzultál a felügyeleti hatósággal.

Ehhez kapcsolódóan kiemelendők a Javaslat *önvádra kötelezés tilalmát és az ügyvédi titoktartás tiszteletben tartásának kötelezettségét* megfogalmazó rendelkezései. E tekintetben a javaslat alapvető jelleggel fogalmazza meg a két jogintézményt, bár azok értelmezési köréről hallgat. Az önvádra kötelezés tekintetében célszerű lenne azt is megfogalmazni, hogy minden olyan eljárás során, amelynek célja valamilyen szankció megállapítása, az eljáró hatóság köteles-e tekintettel lenni arra, hogy az eljárás során érintett személy olyan nyilatkozattételre nem kötelezhető, amellyel saját magát valamilyen uniós jogszabálysértés elkövetésével vádolná.

Az önvádra kötelezés tilalma elsősorban a versenyjogi ügyekben körében jelenik meg a Bíróság joggyakorlatában. A Dalmine S.p.A. kontra Bizottság, C-407/04. P. sz. ügyben hozott ítéletben a Bíróság úgy határozott, hogy a Bizottság arra kötelezheti a vállalkozást, hogy az általa ismert tényekről minden szükséges információt megadjon, de nem kötelezheti a vállalkozást olyan válaszadásra, amely révén ez utóbbi kénytelen lenne elismerni az olyan jogsértés tényét, amelynek bizonyítása a Bizottság feladata.²⁰²

Az RN-Javaslat által szabályozni javasolt másik tárgykör *az ügyvédi titoktartás*, amely tekintetében szintén nem részletezi a Javaslat az alkalmazandó szabályokat, így különösen azt, hogy a képviselő tekintetében az érintett nemzeti joga szerint irányadó szabályokat kell-e figyelembe venni az ügyvédi titoktartásra vonatkozó eljárási cselekmények megítélése

²⁰² Lásd a 374/87. sz., az Orkem kontra Bizottság ügyben 1989. október 18-án hozott ítélet 34 és 35. pontját; a C-204/00. P., C-205/00. P., C-211/00. P., C-213/00. P., C-217/00. P. és C-219/00. P. sz., Aalborg Portland és társai egyesített ügyekben 2004. január 7-én hozott ítélet 61. és 65. pontját, valamint a C-65/02. P. és C-73/02. P. sz., Thyssen Krupp kontra Bizottság ügyben 2005. július 14-én hozott ítélet 49. pontját.

során.²⁰³ A szakmai titoktartás és a kapcsolódó adatok kezelése kapcsán irányadó uniós szabályokat jelenleg a 2016/679 rendelet határozza meg.²⁰⁴

4. A helyszíni vizsgálatok²⁰⁵

A Javaslat III. Könyvének 3. fejezete az *Információgyűjtés*, amelynek második része a *helyszíni vizsgálatra* vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. Az eredeti szövegben címként az „inspections” szerepel, amely egyszerre jelent (helyszíni) ellenőrzést,²⁰⁶ vizsgálatot és szemlét is egyaránt.²⁰⁷ A jogrendszer koherenciája érdekében érdemes segítségül hívni a Tanács 1/2003/EK Rendeletét a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (2002. december 16.), amely 20. cikkének címe *The Commission's powers of inspection* és a hivatalos magyar fordítás: *a Bizottság helyszíni vizsgálati jogköre*.²⁰⁸ Ezt a szóhasználatot következetesen követve a továbbiakban is a helyszíni vizsgálatot használjuk, különösen, mivel a III-2. (5) bekezdés definíciója szerint ez egyértelműen a helyszínen végzett ellenőrzést jelenti információgyűjtés céljából.²⁰⁹ A III-2. (1) bekezdéssel összevetve a fogalmat, az itt szabályozott hatósági vizsgálatra vonatkozó szabályok csak olyan eljárásban alkalmazandók, amelyek eredménye jogilag kötelező erejű döntés (legally binding effect), így például az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által végzett vizsgálatra nem terjed ki, mert annak eredménye – az Európai Unió Bírósága értelmezése szerint²¹⁰ – jogilag nem kötelező erejű.

A helyszíni vizsgálatoknak alapvetően két funkcióját lehet megkülönböztetni. Az egyik annak ellenőrzésére szolgál, hogy a polgárok és a vállalkozások eleget tesznek-e a jogszabályokban, uniós jogban foglalt kötelezettségeknek; a másik pedig felügyeleti jogkörként jelentkezik, amely során az uniós szervek, hatóságok vizsgálják, hogy a tagállamok, illetve a nemzeti hatóságok működése is megfelel-e a jogi követelményeknek. Mindkettő esetében azonban közös elemként jelentkezik a tagállam és az Unió kölcsönös együttműködése az uniós jog nemzeti *implementációja* érdekében. A mintaszabályok 3. fejezetének második része – figyelemmel arra, hogy a helyszíni vizsgálat az egyedi jogalkalmazás, döntéshozatali folyamat egyik eljárási cselekménye – ennek az együttműködésnek a legfontosabb alapvető keretszabályait tartalmazza.

A helyszíni vizsgálatok szabályainak alkalmazása során is fokozottan figyelemmel kell lenni a *nyomozással és tisztességes eljárással kapcsolatos alapelvekre*: a közigazgatási szerv alaposan és részrehajlás nélkül vizsgálja ki az ügyet (III-10. A *nyomozati elv*), a kérelemre

203 Lásd ehhez a BASF AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága, T-15/02. sz. ügyben hozott ítéletet.

204 Lásd ehhez az ügyvédi szolgáltatásnyújtás szabadsága tényleges gyakorlásának elősegítéséről szóló 77/249/EGK irányelvet.

205 Az alfejezet Vértsey László írása.

206 Lásd VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 548.

207 Vö. A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól jogintézményeit: hatósági ellenőrzés, helyszíni ellenőrzés, szemle. (2015. november 20.)

208 www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:32003R0001&from=HU

209 III-2. (5) 'Inspection' means an on-the-spot check for the purposes of information gathering.

210 Európai Unió Elsőfokú Bírósága T-193/04 Hans-Martin Tillack kontra EK Bizottsága ügy [2006] ECR II-3995, paragrafus 69.

és kötelező határozat alapján indított nyomozás általános szabályai (III-11. és III-12. cikk), a felek együttműködési kötelezettsége (III-13. cikk), az önvádra kötelezés tilalma és az ügyvédi titoktartási kötelezettség (III-14. cikk), valamint a tanúkra és szakértőkre vonatkozó általános szabályok (III-15. cikk) szerint.

A III-16. cikk *generális felhatalmazása* értelmében az uniós hatóságok helyszíni vizsgálatot végezhetnek helyiségekben, amennyiben a következő *két konjunktív feltétel* is teljesül: a vonatkozó jogalkotási aktus felruházta őket a helyszíni vizsgálathoz szükséges hatáskörrel, és a helyszíni vizsgálat az uniós jogszabályban előírt feladataik, kötelezettségeik ellátásához szükséges. Ez utóbbi kitételnek azért van jelentősége, mert nem minden eljárás indokolja a helyszíni vizsgálat lefolytatását. A szabályozás kizárólag az uniós hatóságok helyszíni vizsgálataira vonatkozik, a tagállami nemzeti jog által meghatározott közigazgatási helyszíni ellenőrzéseket, szemléket nem érinti.²¹¹ Ebből következően a nemzeti közigazgatási eljárási törvényeket, jogszabályokat e tekintetben nem kell harmonizálni. A mintaszabályok viszont *az uniós jogalkotással szemben követelményeket* határoznak meg, az uniós jogforrásban ugyanis egyértelműen meg kell határozni a helyszíni vizsgálati hatáskör gyakorlásának, illetve az ilyen irányú kötelezettség teljesítésének feltételeit. A tervezet egy *exemplifikatív felsorolás* keretében rögzíti, hogy a helyszíni vizsgálat többek között (*inter alia*) mely cselekményeket foglalja magában. Ennek értelmében az uniós hatóságok a helyiségekbe, telekre, közlekedési eszközökbe vagy más területekre beléphetnek, illetve ezek a helyszíni vizsgálati hatáskört megállapító jogi aktusban foglaltak szerint átkutathatók. Emellett lehetőség nyílik dokumentumok, (ok)iratok megkeresésére, átvizsgálására, beszerzésére, valamint azokról másolat vagy kivonat készítésére. A helyszíni vizsgálat során az eljárás alá vont személy(ek) től, illetve a helyszínen tartózkodó bármely más személytől magyarázatot, felvilágosítást lehet is kérni. Lehetőség van továbbá a mintavételre is. Ennek során az érintetteknek együtt kell működniük a vizsgálatot végző uniós tisztviselőkkel, amelynek egyik hangsúlyos eleme, hogy a helyszíni vizsgálat céljával összhangban az érintetteknek biztosítani kell a tisztviselők számára a helyiségekbe, telekre, közlekedési eszközökbe vagy más területekre történő belépést, bejutást. Ennek érdekében a nemzeti hatóságok, bíróságok is együttműködnek az uniós tisztviselőkkel, és számukra a szükséges segítséget megadják (például engedélyek, foganatosításban való közreműködés). A helyszíni vizsgálat lezárását követően – a bizonyítékok és a további eljárási cselekmények sikerének biztosítása érdekében – az uniós hatóság helyiségeket, illetve dokumentumokat pecséttel lezárhat. A helyszíni vizsgálat során gyűjtött *információk átadására, átvételére, cseréjére* a VI. Könyvben meghatározott szabályok az irányadók.

A Modell szabályok III-17. cikke a helyszíni vizsgálat során eljáró *közigazgatási szervek és tisztviselők kötelezettségei* tekintetében fogalmaz meg javaslatokat. Ezzel kapcsolatban az első követelmény a közigazgatási szervekre vonatkozik, amelyek kötelesek biztosítani, hogy ellenőreik *az uniós joggal összhangban* járnak el, kiemelve különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglaltak tiszteletben tartását, és a személyes adatok védelmére

211 Lásd 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól VI. fejezet, *Hatósági ellenőrzés.*

vonatkozó uniós és nemzeti rendelkezéseket. Természetesen a helyszíni vizsgálat során – ha uniós jogszabály másként nem rendelkezik – az ellenőrök kötelesek betartani a vonatkozó nemzeti eljárási szabályokat, amennyiben azok összhangban állnak az uniós joggal. A visszaélések elkerülése érdekében az ellenőrök és más felhatalmazott tisztviselők kizárólag a személyazonosító adataikat és a beosztásukat feltüntető *írásbeli engedély* bemutatásával (production) gyakorolhatják hatáskörüket. Ezen felül a helyszíni vizsgálat lefolytatásához a III-5. cikk (3) bekezdése szerinti *értesítés* vagy annak másolata is szükséges.²¹² A III-5. cikk (2) bekezdése is megerősíti ezt: a hivatalból indított közigazgatási eljárásról értesíteni kell a feleket. Az eljárás sikere érdekében azonban egyes kivételes esetekben lehetséges – garanciális elemként – az értesítés későbbi kiküldése, ha ez veszélyeztetné a nyomozást. Az értesítés elhagyható, ha a közérdek ezt diktálja, vagy, mert a késedelem súlyos kockázattal járna, és az azonnali határozathozatal feltétlenül szükséges.

A közigazgatási szervek további kötelessége, hogy minden olyan szükséges intézkedést megtegyenek, amelyek a vizsgálat folyamán közölt vagy megszerzett információk bizalmas kezelését biztosítják. A *kétszeres és/vagy kettős eljárás, értékelés tilalma* érdekében, ha a közigazgatási szervek úgy döntenek, hogy az uniós jog szerinti helyszíni vizsgálatokat végeznek, kötelesek biztosítani, hogy ugyanazon tényállás tekintetében ugyanazon időpontban más uniós vagy tagállami tisztviselők ne végezzenek hasonló helyszíni vizsgálatot. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy egyszerre nem lehet párhuzamosan más vizsgálatokat is végezni, mert az akkor is igénybe vehető, ha többféleképpen sértették meg az uniós jogot, vagy maga az uniós jog is lehetővé teszi ezt.²¹³ A helyszíni vizsgálat lezárását követően az ellenőrök – még az érdemi döntés meghozatala előtt – *jelentést* készítenek annak eredményéről, amit csatolni kell az aktához (ügyirathoz).²¹⁴ A jelentés egyébként tájékoztató funkcióval is rendelkezik, mivel a III-18. (3) bekezdés szerint, ha az uniós hatóságok végeznek ilyen vizsgálatot, kötelesek a vizsgálat eredményéről tájékoztatni a tagállami hatóságokat, illetve ha jogilag indokolt, akkor a széleskörű nyilvánosságot is.

A III-18-21. cikkek az *együttműködés négy formájára* állapítanak meg rendelkezéseket: i) jóhiszemű együttműködés tagállami hatóságok és az uniós hatóságok között az uniós

212 III-5. (3) az értesítésben fel kell tüntetni a következőket: a) nyilvántartási szám, b) az eljárás megindításának indoka, c) az eljárást vezető felelős tisztviselő neve és kapcsolattartási adatai, d) a III-4. cikk (2) bekezdésének c), d), e) és f) pontjában említett információk, e) a III-4. cikkben említett weboldal címe (ha létezik ilyen weboldal).

213 Például: 1305/2013/EU rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

1306/2013/EU rendelet a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

1307/2013/EU rendelet a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

214 Az angol szövegben „file” szerepel, amely az Európai Bizottság Elnökének Határozata a meghallgató tisztviselő egyes kereskedelmi eljárásokban ellátandó feladatairól és megbízatásáról (2012/199/EU) hivatalos fordításában akta.

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:32012D0199&from=EN (2015. október 28.)

helyszíni vizsgálatok során (III-18. cikk), ii) az uniós hatóságok tagállami helyszíni vizsgálatokban való részvétele (III-19. cikk), iii) tagállami hatóságok közös helyszíni vizsgálati (III-20. cikk), iv) a jogsegély iránti megkeresések (III-21. cikk). Az első kettő vertikális, az utóbbi kettő pedig horizontális együttműködésnek tekinthető. E tekintetben sajátos kapcsolat figyelhető meg az uniós és nemzeti jog közötti vertikális, horizontális és hálózati kapcsolatok,²¹⁵ illetve az uniós és nemzeti hatóságok közötti vertikális, horizontális és kompozit együttműködése között. Az ún. kompozit eljárás lényege, hogy megvalósul az uniós és tagállami hatóság együttműködése.²¹⁶

A III-18. cikk a *tagállami hatóságok, bíróságok számára* határoz meg a *jóhiszemű együttműködés*hez kapcsolódóan kötelezettségeket az uniós hatóságok által végzett helyszíni vizsgálatok során. Az ezzel kapcsolatos általános alapelv értelmében – ha az uniós hatóság által végzett vizsgálatot uniós jogszabály kötelezően előírja vagy erre felhatalmazást ad – a helyszíni vizsgálatot az érintett tagállam hatóságaival szoros együttműködésben kell előkészíteni és végrehajtani. Garanciális elem, hogy az érintett tagállam tisztviselői részt vehetnek a helyszíni vizsgálatokon, amely megkönnyítheti a vizsgálat lefolytatását, illetve előmozdítja a kölcsönös bizalom megerősödését, amely a későbbiekben segíti az uniós jog hatékony implementálását.

Az együttműködés és a megfelelő tagállami felkészülés érdekében mielőtt egy tagállamban helyszíni vizsgálatot végeznének, az uniós hatóságok időben *értesítik a tagállami hatóságokat a vizsgálat előtt*. A helyszíni részvétel és az előzetes értesítés alól – mint egyfajta speciális kizárási szabályként – egy *kivétel* került meghatározásra: ha az uniós hatóságok magát a tagállamot ellenőrzik, és a tagállami tisztviselők részvétele veszélyeztetné a vizsgálat célját. A jóhiszemű kölcsönös együttműködés érdekében az uniós hatóságok kötelesek a *vizsgálat eredményéről tájékoztatni* a tagállami hatóságokat, és gondoskodnak arról, hogy *jelentésük elkészítésekor* az érintett tagállam nemzeti jogában megállapított eljárási követelményekre is figyelmet fordítsanak. A jelentések bizonyítóereje és joghatása megegyezik a tagállami eljárási dokumentumokéval, okiratokkal, mert azok – ugyanúgy és ugyanolyan feltételekkel, mint a nemzeti közigazgatási ellenőrök által készített közigazgatási jelentések – elfogadható bizonyítéknak minősülnek azon tagállam közigazgatási vagy bírósági eljárásaiban, ahol felhasználják őket. Mivel a mintaszabályok a tagállam tisztviselők részvételét is biztosítják a helyszíni vizsgálat során, ezért ebben az esetben a nemzeti ellenőrök ellenjegyzik (countersign) az uniós ellenőrök által készített jelentést.

A jóhiszemű *együttműködés*re vonatkozó általános alapelvnek megfelelően a tagállam – amelynek területén uniós jogszabály által előírt vagy engedélyezett helyszíni vizsgálatra kerül sor – köteles megadni a szükséges segítséget (assistance), adott esetben a *rendőrség* vagy azzal egyenértékű bűnüldöző hatóság segítségével is kérve annak érdekében, hogy az uniós hatóságok elvégezhesék a helyszíni vizsgálatot. Ugyancsak így kell eljárni, ha

215 *Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law. Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – Legal Affairs*, 2010, 8.

216 VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 549.

a nemzeti jogszabályok szerint a segítségnyújtáshoz *bírósági engedélyre* van szükség,²¹⁷ ilyenkor a szükséges engedélyt kérelmezni kell. Ezeket az engedélyeket ún. *elővigyázatos-sági óvintézkedések* (biztosítási intézkedés) érdekében is lehet kérelmezni.²¹⁸ A tagállami bírósági engedélyezési kérelemhez kapcsolódik, hogy ebben az esetben a nemzeti bíróság biztosítja, hogy a vizsgálatra vonatkozó engedély hiteles, és az előirányzott kényszerítő intézkedések a helyszíni vizsgálat tárgyának figyelembevételével nem önkényesek, illetve nem túlzottak. Az együttműködés azonban nem jelent automatikus segítségnyújtást, döntéshozatalt, ugyanis a nemzeti bíróság a kényszerítő intézkedések arányosságának ellenőrzése során közvetlenül vagy a tagállami hatóságon keresztül részletes magyarázatot kérhet az uniós hatóságoktól arra vonatkozóan, hogy a hatóságnak milyen alapon van gyanúja az uniós jog megsértésére, valamint hogy mennyire komoly a gyanús jogsértés, illetve milyen jelleggel keveredett az ügybe az érintett jogalany.²¹⁹ A nemzeti bíróság ugyanakkor nem kérdőjelezheti meg a helyszíni vizsgálat szükségességét, és nem követelheti, hogy bocsássák rendelkezésére az összeállított aktában lévő információkat.

A helyszíni vizsgálat során arra is lehetőség nyílik, hogy – az érintett tagállam megállapodására figyelemmel – az uniós hatóságok külső segítségéként (outside assistance) más tagállam tisztviselőinek *megfigyelői közreműködését* is kérjék, illetve *technikai segítségnyújtás* érdekében a felelősségi körükbe tartozó külső szervezetet is igénybe vehetnek, különösen, ha speciális szakértelemre vagy tapasztalatra van szükség. (Az I-2. cikk alapján egyes különös eljárási szabályok ezt kötelezővé tehetik.) Ebben az esetben is érvényesülnek az általános eljárási alapelvek, követelménynek, így az uniós hatóságok biztosítják, hogy ezek a tisztviselők és szervezetek garantáltan rendelkezzenek a szükséges technikai szakértelemmel, függetlenül legyenek, tartsák be a szakmai titoktartást, és pártatlanság tekintetében az uniós tisztviselőkkel azonos szakmai kötelezettségek vonatkoznak rájuk. Az együttműködés érdekében az uniós hatóságok megfelelő időben, írásban tájékoztatják az érintett tagállamot az így felhatalmazott tisztviselők és szakértők személyéről is. A mintaszabályok a *közreműködői felelősségi szabályokat* is rendezik, így amennyiben az eljárás során külső segítségért folyamodtak, a közreműködő tisztviselők és szervezetek által a helyszíni vizsgálat során elkövetett

217 Az eredeti szövegben „national judicial authority” szerepel.

218 A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (27) szerinti kifejezés: elővigyázatos-sági óvintézkedés (precautionary measure).

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:32003R0001&from=HU (2015. november 14.)

219 Vö. A Tanács 1/2003/EK Rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, 20. cikk, a *Bizottság helyszíni vizsgálati jogköre* (8):

In its control of the proportionality of the coercive measures, the national judicial authority may ask the Commission, directly or through the Member State competition authority, for detailed explanations in particular on the grounds the Commission has for suspecting infringement of Articles 81 and 82 of the Treaty, as well as on the seriousness of the suspected infringement and on the nature of the involvement of the undertaking concerned.

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:32003R0001&from=HU (2015. november 14.)

A nemzeti bíróság a kényszerítő intézkedések arányosságának ellenőrzése során közvetlenül vagy a tagállam versenyhatóságán keresztül részletes magyarázatot kérhet a Bizottságtól különösen arra vonatkozóan, hogy a Bizottságnak milyen alapon van gyanúja a Szerződés 81. és 82. cikke megsértésére, valamint hogy mennyire komoly a gyanús jogsértés, illetve milyen jelleggel keveredett az ügybe az érintett vállalkozás.

kötelességszegésért vagy az általuk okozott károkért az uniós hatóságok felelősséggel tartoznak. Ehhez szorosan kapcsolódik az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikk (3) bekezdése, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.²²⁰

A III-19. cikk az uniós hatóságok tagállami helyszíni vizsgálatokban való részvételével kapcsolatosan állapít meg szabályokat. A jóhiszemű kölcsönös együttműködés érdekében – az érintett tagállammal meglévő megállapodás alapján, vagy ha ágazatspecifikus uniós jogszabály úgy rendelkezik – az uniós tisztviselők is részt vehetnek tagállami tisztviselők által végrehajtott vagy feladatkörükbe tartozó helyszíni vizsgálatban. Ebben az esetben jogosultságaik igazodnak a nemzeti tisztviselőkéhez, ugyanolyan hozzáférési jogosultsággal rendelkeznek a helyszíni vizsgálat alá vont helyiségekhez, illetve dokumentumokhoz. A hatáskörrel való visszaélés lehetőségét korlátozza, hogy az uniós tisztviselők csak akkor vehetnek részt tagállami helyszíni vizsgálatban, ha írásos engedélyt tudnak felmutatni, amely tartalmazza személyazonosságukat és feladatkörüket. További garanciális korlátozásként jelentkezik, hogy a saját kezdeményezésük alapján nem gyakorolhatják a nemzeti tisztviselők vizsgálati hatáskörét, és nem lehetnek jelen a nemzeti büntetőjogon alapuló helyszíni vizsgálaton, nyomozáson.

A III-20. cikk a horizontális együttműködés egyik formájáról, a tagállami hatóságok által lefolytatott közös helyszíni vizsgálatról rendelkezik. A közös vizsgálat (joint inspection) lényege, hogy egyszerre több tagállami hatóság részvétele szükséges az uniós jogszabályban előírt helyszíni vizsgálatához kapcsolódó feladatok teljesítéséhez. Fontos kiemelni, hogy mindegyik tagállami hatóság a saját nevében jár el. Az érintett tagállamok között meglévő megállapodás alapján, vagy ha ágazatspecifikus uniós jogszabály így rendelkezik, mindegyik tagállam ellenőrző, vizsgálati hatósága (inspecting authority) részt vehet a közösen végrehajtott helyszíni vizsgálatokban. A közös helyszíni vizsgálat szereplői a fogadó tagállam hatósága (host authority), amelynek területén a helyszíni vizsgálatot lefolytatják, valamint az egy vagy több más tagállami meghívott ellenőrző hatóság (invited authority).²²¹ A fogadó tagállam hatóságának kötelessége, hogy meghívjon minden egyes tagállami ellenőrző hatóságot annak érdekében, hogy azok részt vehessenek az adott közös helyszíni vizsgálatban. A fogadó tagállam hatósága haladéktalanul, minden késlekedés nélkül válaszol a másik hatóság műveletekben való részvétellel irányuló megkeresésére. A fogadó állam hatósága – a saját nemzeti jogának megfelelően, valamint a meghívott hatóság engedélyével – egyes végrehajtási hatásköröket, köztük nyomozati feladatokat is, a meghívott hatóság tisztviselőire vagy a közös műveletbe bevont munkatársakra ruházhat. Garanciális elem, hogy a meghívott hatóság a végrehajtási hatásköröket kizárólag a fogadó tagállam hatóságának felügyelete mellett, és főszabály szerint annak tagjai vagy munkatársai jelenlétében gyakorolhatja. A meghívott hatóság tagjai

²²⁰ www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN (2015. november 14.)

²²¹ Vö. A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: a pénzeszközök egyetlen likviditási alcsoporthoz tartozó intézmények közötti szabad mozgásának jogi akadályai (52014DC0327).

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:52014DC0327&from=HU (2015. november 18.)

vagy munkatársai a helyszíni vizsgálat során a fogadó felügyelő hatóság nemzeti jogának hatálya alá tartoznak. A közreműködői felelősségi szabályt alkalmazva a fogadó tagállam hatósága felelősséggel tartozik a meghívott hatóság tevékenységéért.

A helyszíni vizsgálatra és a kölcsönös együttműködésre vonatkozó előírások záró rendelkezése a III-21. cikk, amely a fenti szabályok viszonyát rendezi a jogsegély iránti megkeresésekről szóló V. Könyvhöz igazodva. A helyszíni vizsgálatok során ugyanis felmerülhet olyan eset, hogy egy nemzeti hatóság veszi igénybe egy uniós hatóság vagy más tagállam segítségnyújtását feladata teljesítéséhez. Az Uniós hatóság vagy egy másik tagállam hatósága megkeresésére egy tagállam – saját nemzeti jogával összhangban és az V. Könyvben foglalt szabályok szerint – helyszíni vizsgálatokat végezhet. Ilyen esetekben – a nemzetközi jogsegély és együttműködés céljaival összhangban – a tagállami hatóság a kért helyszíni vizsgálatot nem a saját érdekében, hanem a másik hatóság részére végzi.

Az uniós szervek által végzett helyszíni vizsgálatok alapvetően joghatósági kérdésekhez kapcsolódnak, így a szuverenitás kérdéskörét is részben érintik. Figyelemmel az Alaptörvény E) cikkére, Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Ennek keretében a kellő felhatalmazottság mellett az uniós szervek is ellenőrizhetik, hogy a polgárok és a vállalkozások eleget tesznek-e a jogszabályokban, uniós jogban foglalt kötelezettségeknek, továbbá a tagállamok és a nemzeti hatóságok működése is megfelel-e a jogi követelményeknek. Az alapelvek megfelelő eljárási garanciákat tartalmaznak ehhez, amelyeket a részletszabályok kiegészítenek, ezek közé tartozik a tagállamok, hatóságok és bíróságok közötti jóhiszemű együttműködés, az előzetes értesítés és a vizsgálati eredményekről szóló tájékoztatás. A mindennapi gyakorlat fogja felszínre hozni, hogy az uniós és tagállami szervek együttműködése eredményessé válik-e. A felmerülő eljárási problémák megoldására vonatkozó részletszabályok kidolgozása mindenképp szükségessé válik a későbbiekben. Ugyancsak fontos kérdés és a tisztességes eljáráshoz kapcsolódik a határidők rendezése is, amely jelenleg hiányzik a szöveg ezen részéből. A felelősségi szabályok esetében is pontosítani kell a kárviselés szabályait, különösen a közreműködői felelősség területén. Garanciális elem, hogy a meghívott hatóság a végrehajtási hatásköröket kizárólag a fogadó tagállam hatóságának felügyelete mellett, és főszabály szerint annak tagjai vagy munkatársai jelenlétében gyakorolhatja.

IV. HOZZÁFÉRÉS AZ ADATOKHOZ²²²

Általánosan elfogadott tény, hogy egy demokratikus rendszer akkor képes hatékonyan működni, ha a társadalom teljes egészében tájékoztatva van a működés egyes kérdéseiről. Mindazonáltal, a társadalmi és technológiai fejlődésnek köszönhetően a modern élet olyan összetetté vált, hogy a közigazgatási hatóságok közérdekből gyakran kezelnek nagy

²²² A fejezet Váczi Péter írása.

mennyiségű adatot különféle nyilvántartásokban. A közéletben való megfelelő részvétel biztosítása érdekében szükséges, hogy a társadalom – elkerülhetetlen kivételek és korlátozások figyelembevételével – hozzájusson a közigazgatás által bármely szinten kezelt adattömeghez. Az egyén mindennapi életére a közigazgatás nagy hatással bír. A közigazgatási jognak való alávetettségéből fakadóan²²³ jogai védelme érdekében az egyén számára elengedhetetlen, hogy tudomással bírjon a közigazgatási szervek által kezelt adatokról – különösen az ő jogait vagy jogos érdekeit érintő információkról – továbbá, hogy az adatokhoz való hozzáférés egyenlő módon történjék. Megemlítendő, hogy a közösség hozzáférése az adatokhoz a közigazgatási szerveknek is érdekében áll, mivel ezáltal szorosabb kapcsolat építhető ki az egyén és a közigazgatás között, és ezzel megerősíthető a közigazgatás iránti bizalom.²²⁴

Melyek azok az alapelvek, melyek európai szinten meghatározóak e téren? az elemzés célja a ReNEUAL Modell Szabályok vonatkozó alapelveinek bemutatása és elemzése az Európai Unió és a hazai jog tükrében, nem mehetünk el továbbá szó nélkül az Európa Tanács releváns dokumentumai mellett sem, lévén, hogy e szervezet korábban már számos kritériumot megfogalmazott e témakörben.

1. Az átláthatóság követelménye

Az átláthatóság elve általánosan alkalmazandó alapelv valamennyi intézmény számára.²²⁵ Mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazó szerveknek a lehető legnyitottabban kell végezniük munkájukat, hozzáférést biztosítva a média és a társadalom számára a döntéshozatali folyamatokhoz. Jogosultságként történő megfogalmazásakor többnyire a hivatalos iratokhoz való hozzáféréssel rokonítják, mely által az egyén lényegesen nagyobb szerepet képes játszani a jogalkotási és közigazgatási eljárásokban.²²⁶

Az átláthatóság elve a részvételi demokráciához kötődik, annak egy lényeges elemét képezi, így egyesek szerint nem egy önálló követelmény vagy kívánalom.²²⁷ Az elv alapján szükséges, hogy – bizonyos elkerülhetetlen korlátozásoknak alávetve – a közösség olyan nagy mennyiségű adathoz férhessen hozzá, amelyet a közigazgatási hatóságok kezelnek különböző szinteken.²²⁸ Ezen túlmenően, a természetes személyek jogai védelme érdekében a legfontosabb, hogy az érintett személyek tudomással bírjanak azon adatokról, amelyeket a közigazgatási

223 Bővebben lásd: BOROS: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé, i. m.*, 14.

224 Az információszabadság hazai jogirodalmából összefoglaló jelleggel lásd MAJTÉNYI László: *az információs szabadságok: Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, CompLex Kiadó, Budapest, 2006.; JÓRI András: *Adatvédelmi kézikönyv*, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

225 A nyilvánosság fontossága már a rendszerváltáskor kiemelten hangsúlyos területként jelent meg. Lásd KOVÁCS István (szerk.): *Alkotmány és alkotmányosság*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989, 129.

226 Francesca BIGNAMI: *Three generations of participation rights before the European Commission*, Public Law, 2004/téli szám, 68.

227 Lord MILLETT: *The right to good administration in European Law*, Public Law, 2002/nyári szám, 314; MAJTÉNYI László: *Adatvédelem, információszabadság, sajtó*, Alkotmány és Jogpolitikai Intézet, Budapest, 1997. 18–19.

228 Vö. MAJTÉNYI László: *az információs szabadságok: Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 17.

hatóságok kezelnek rájuk nézve.²²⁹ Továbbá az ilyesfajta nyitottság lehetőséget ad a közö-
ség közigazgatásba vetett bizalmának megerősítésére. Mindenki jogosult arra, hogy kérésé-
re észszerű határidőn belül megkapja a közigazgatási hatóság birtokában lévő információt
mindenfajta különleges érdeke igazolása nélkül, ugyanolyan módon, mint bárki más.²³⁰

Az egyes adatokhoz való hozzáférés kizárólag olyan korlátozásoknak vethető alá, ame-
lyek egy demokratikus társadalomban a jogos közérdek, a magánélet, valamint egyéb más
jogos érdekek védelme érdekében szükségesek. Amennyiben a közigazgatási szerv az adatok-
hoz való hozzáférést megtagadja, ezt kellőképpen meg kell indokolnia, továbbá biztosítani
kell a döntésnek bíróság vagy más független szerv általi felülvizsgálatát.²³¹ Egyes szerzők sze-
rint az átláthatóság elve – azon belül is az információszolgáltatás kötelezettsége – szorosan
kötődik a meghallgatáshoz való joghoz. Az utóbbi értelmében a közigazgatás köteles ellátni
az érintetteket a birtokában lévő és őket érintő információval, és egyúttal lehetőséget kell nekik
adni az ezzel kapcsolatos észrevételeik kifejtésére.²³² Ahhoz tehát, hogy egy személy élni tud-
jon a nyilatkozattételi jogával, elérhetővé kell tenni számára a közigazgatás által kezelt adato-
kat, a dokumentumokhoz való hozzáférés joga tehát szintén az átláthatóság elvével rokon.²³³

Az Európa Tanács garanciarendszerében az alapelv már egyes korai dokumentumokban
megjelent,²³⁴ összefoglaló jelleggel pedig az ezredfordulót követően került megfogalmazás-
ra, az alábbiak szerint:

A közigazgatási szerveknek az átláthatóság elvével összhangban kell eljárniuk. Biztosítani
uk kell, hogy a természetes személyek megfelelő módon tájékoztatva legyenek a közigazga-
tási szervek döntéseiről és intézkedéseiről, amely a hivatalos dokumentumok közzétételét is
magában foglalhatja. A személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok alkalmazása során
tiszteltetben kell tartani a hivatalos iratokhoz való hozzáféréshez fűződő jogot. Az átlátható-
ság elve ugyanakkor nem érintheti hátrányosan a jog által védett titkokat.²³⁵

Az Európai Unióval kapcsolatosan hosszú ideig a közösség szemére vetették, hogy
„demokratikus deficitben” szenved, éppen ezért vált fontossá a nyitottság a döntéshozatali
folyamatban, mely az uniós szervek demokratikus jellegét hivatottak erősíteni. A Maastrich-
ti Szerződés már alapelvei közé emelte a nyilvánosság elvét, mint a demokrácia lényegi össze-
tevéjét, majd ezt követően az Amszterdami Szerződés még tovább ment: az uniós polgár

229 Lásd FICZERE Lajos: *Alkotmány és közigazgatás = az alkotmányozás jogi kérdései*, szerk. TAKÁCS Imre, Buda-
pest, 1995, 149.

230 Vö. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD-OCDE): *Hogyan korszerűsítsük a közigazga-
tást? a követendő út*, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete, 2009, 41–65.

231 Kézikönyv, 14.

232 Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, 11. évf., 2005/2, 209.

233 Lásd Giacinto Della CANANEA: *The European Union's mixed administrative proceedings*, Public Law, 2004/tél, 214.;
valamint Jürgen SCHWARZE: *Judicial review of European administrative procedure*, Public Law, 2004/tél, 92.

234 Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek adataival kapcsola-
tosan (a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28-án fogadta el a Miniszteri Megbízottak 275. találkozóján)
II. számú alapelv; az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóság-
ok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság elfogadta 1981. november 25-én a Minisz-
teri Megbízottak 340. találkozóján).

235 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (a Miniszteri Bizott-
ság 2007. június 20-án fogadta el a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján), 10. számú alapelv.

jogává tette a közösségi intézmények hivatalos irataihoz történő hozzáférés jogát.²³⁶ Az arányosság elve a parlament szerint a helyes közigazgatás alapelvei között is kiemelt helyen áll, az uniós igazgatás nyitott mivoltát hirdeti.²³⁷

2. Az információhoz való hozzáférés joga

A ReNEUAL által megfogalmazott Modell Szabályok szerint *minden félnek joga van arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen.*²³⁸

Az információhoz való hozzáférés jogára eredetileg mint a meghallgatáshoz való jog kiegészítőjeként tekintettek, mivel ennek hiányában utóbbi jog nem volt érdemben gyakorolható, manapság azonban az elvet már önálló entitásként kezelik.²³⁹ Az elv azt célozza, hogy az érintett személy hatékonyan érvényesíthesse meghallgatáshoz való jogát azáltal, hogy hozzáférhet azon lényeges tényekhez és adatokhoz, amelyekre a meghozandó közigazgatási határozat alapulni fog. Az adott információt az érintett személlyel annak kifejezett kérésére kell közölni, ez azonban nem befolyásolhatja hátrányosan a kért adat szolgáltatását. Az alapelv hatálya a függőben lévő ügyekre korlátozódik. Mindazonáltal előfordulhat, hogy az érintett személynek a közigazgatási döntés meghozatalát követően is szüksége van bizonyos információra, például a döntés felülvizsgálata miatt, ezt az alapelv nem zárja ki.²⁴⁰

Az alapelvet jelenőségénél fogva később az Európa Tanács is kiemelte és tartalmát két külön ajánlásban bontotta ki, az alábbiak szerint:

*Az érintett személynek jogában áll, hogy kérelmére, a közigazgatási határozat meghozatalát megelőzően, megfelelő módon tájékoztatva legyen az adott döntéshez kapcsolódó valamennyi rendelkezésre álló tényről.*²⁴¹

*Tagállami kereteken belül mindenkinek joga van ahhoz, hogy kérelmére hozzájuthasson a jogalkotó és igazságszolgáltató szervek körén kívül eső közigazgatási hatóságok kezelésében álló adatokhoz.*²⁴²

Az elv az információhoz való hozzáférés általános jogát fogalmazza meg, amely abban az esetben is fennáll, ha az érdekelt személy nem részese félként egy közigazgatási

236 Nikiforos DIAMANDOUROS: *Openness and access to documents*, European State Aid Law Quarterly, 2008/4, 654.

237 Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról [2012/2024(INL)] 3. ajánlás (az általános elvekről, amelyeknek a közigazgatásra irányadóknak kell lenniük). Bővebben lásd: BOROS: *Közigazgatási eljárásjog Európában...*, i. m., 37–38.

238 ReNEUAL Modell Szabályok, III-22. (1) bekezdés.

239 Lord MILLETT: i. m., 314.

240 Takis TRIDIMAS: *The general principles of EU law*, 2. kiadás, Oxford University Press, 2006, 412.

241 Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan (a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28-án fogadta el a Miniszteri Megbízottak 275. találkozásán), II. számú alapelv.

242 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozásán), I. számú alapelv.

eljárásnak.²⁴³ Ezen általános alapelv azon személyekre alkalmazandó, akik közvetlen kapcsolatban állnak a közigazgatási hatóságokkal, utóbbiakon valamennyi közigazgatási szervet érteni kell, akármilyen szinten helyezkednek is el. A jogalkotó és az igazságszolgáltató szervek ugyanakkor a közigazgatási jog nézőpontjából kivételt képeznek.

Lényeges megemlíteni, hogy az információhoz való hozzáférés keretein belül külön is érvényesíteni kell bizonyos általános alkotmányos alapelveket, az információhoz való jogra vetítve őket. Ilyen alapelv a jogegyenlőség elve (*az információhoz való hozzáférést az egyenlőség elve alapján kell biztosítani*)²⁴⁴ vagy az észszerű időn belül történő eljárás követelménye (*az adatszolgáltatásra irányuló kérelmek ügyében a döntést észszerű időn belül meg kell hozni*).²⁴⁵

Az Európai Unió berkein belül²⁴⁶ az információhoz való hozzáférés joga a versenyjogi esetjogban²⁴⁷ fejlődött ki arra való hivatkozással, hogy nem a közösségi intézmény feladata azt eldönteni, hogy mely dokumentumok szolgáltatathatók ki az érintett számára, a fegyverek egyenlőségének elve alapján ugyanis egy adott adat tartalmát illetően a feleknek azonos ismeretekkel kell rendelkezniük. A jog mára az alapszerződések szintjén is deklarálva van,²⁴⁸ továbbá a jogi kötőerővel nem bír, de jelentőségében egy egyszerű ajánlásnál messze túlmutató dokumentum, az európai ombudsman által kidolgozott *a helyes hivatali magatartás európai kódexe* is rendelkezik róla:

A tisztviselő köteles tájékoztatni az ügyfelet az általa kért információkról olyan ügyekkel kapcsolatban, amelyekre hatásköre kiterjed. Szükség esetén a tisztviselő tanácsot ad arról, hogy hogyan lehet hivatali eljárást kezdeményezni illetékességi területén. A tisztviselő biztosítja, hogy a közölt információ világos és érthető legyen.

Ha az információra vonatkozó szóbeli kérelem túlságosan bonyolult vagy összetett ahhoz, hogy érdemben foglalkozni lehessen vele, a tisztviselő felkéri az érintett ügyfelet, hogy írásban fogalmazza meg kérését.

Amennyiben a tisztviselő nem teheti közzé az információt annak bizalmas jellege miatt, az e Kódex 18. cikkével összhangban megjelöli az érintett számára azokat az okokat, amelyek miatt az információ közzétételét meg kell tagadnia.

A hatáskörébe nem tartozó ügyekre vonatkozó információkérés esetében a tisztviselő az ügyfelet az illetékes személyhez irányítja nevének és telefonszámának feltüntetése mellett. Más közösségi intézménnyel vagy szervvel kapcsolatos információra vonatkozó kérelmek esetében a tisztviselő az ügyfelet a megfelelő intézményhez vagy szervhez irányítja.

243 Vö. KERÉKES Zsuzsa, ZOMBOR Ferenc: *az információs jogok és a sajtó: a média lehetőségei és korlátai*, Indok, Budapest, 1999, 15–20.

244 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján), IV. számú alapelv.

245 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján), VI. számú alapelv.

246 Vö. KERÉKES Zsuzsa: *Információs szabadság az Európai Unióban*, Fundamentum, 2004/4, 115–119.

247 Lásd Cases T-30, 31 & 32/91. Solvay v. European Commission [1995] E.C.R. II-1825.

248 Lásd EC 255. szakasz.

Szükség esetén a tisztviselő a tájékoztatást kérő személyt a kérelem tárgyának függvényében a nyilvánosság számára információnyújtásért felelős intézmény szolgálatához irányítja.²⁴⁹

3. A hivatalos iratokhoz való hozzáférés joga

A Modell Szabályok rendszerében *mindegyik félnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy még a döntés meghozatala előtt megvizsgálhassa az aktájában tárolt valamennyi dokumentumot, amelyek a védelme szempontjából relevánsak lehetnek – a terhelő és mentő bizonyítékokat egyaránt ideértve.*²⁵⁰

Az Európai Unióban a hivatalos iratokhoz való hozzáférés joga az 1990-es évek elején került terítékre, amikor is szinte valamennyi közösségi intézmény rendelkezett az általa kezelt iratok egyének számára történő hozzáférhetővé tételéről. Az ezen jogterületen elért eredményként szólhatunk még az Európai Unió (EC) 1049/2001. számú rendeletéről, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférést szabályozza. Az ezt követő évtizedekben egyre növekvő igény mutatkozott a tagállamok részéről a belső jogra vonatkozó olyan előírások iránt, amelyek a nyitott kormányzást és a hivatalos iratokhoz való nyilvános hozzáférést biztosítják. Ez idő tájt az Európai Bíróság is kezdett különös figyelmet fordítani az elvre, a lehető legszűkebben értelmezve a kivételek körét, kivételes esetekben zárva csak ki teljes dokumentumokat a megismerés köréből. Ezt a folyamatot követte aztán a jogalkotás szintjén az Amszterdami Szerződés, majd az Alapjogi Charta. Lényeges momentum, hogy az említett közösségi jogfejlődés később visszahatott az egyes tagállamok jogrendszerére, az egyes országok kiemelt szerepet szántak az átláthatóság garanciáinak fejlesztésének és kiterjesztésének.²⁵¹

Az Európai Unió jogát tekintve elmondhatjuk, hogy az információhoz való jog mára már alapvető eljárási joggá nőtte ki magát, mely szoros összefüggésben áll a demokrácia és a fegyverek egyenlőségének elvével, előbbi alapján, az átláthatóság növelése érdekében a következetes bírói gyakorlat szerint az érintett személynek még akkor is joga van hozzájutni bizonyos iratokhoz (pl. rendőrségi akták), ha konkrét eljárás nincs is folyamatban.²⁵²

Amint azt már a korábbiakban láthattuk, az Európa Tanács égisze alatt a hivatalos iratokhoz való nyilvános hozzáférés elve a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáféréstről szóló R (81) 19 számú ajánlásban kezdett kialakulni. Megjegyzendő továbbá, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikkében, valamint a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 19. cikkében is megtalálhatjuk a fenti jogot, csakúgy, mint az Emberi Jogok Európai Egyezményében, sőt, előbbieket a hivatalos információkhoz való hozzáférést szélesebb körben biztosítják, mivel tartalmazzák az információ keresésének jogát is. Az Európa Tanácsnak a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való

249 A helyes hivatali magatartás európai kódexe, Luxembourg: az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2005, (a továbbiakban: Kódex) 22. cikke (Információkérés).

250 ReNEUAL Modell Szabályok, III-22. (3) bekezdés.

251 BIGNAM: *i.m.*, 68–69.

252 Lásd Klara KANSKA: *Towards Administrative Human Rights in the EU: Impact of the Charter of Fundamental Rights*, European Law Journal, 10. évf., 2004/3, 319.

hozzáférés területén kifejtett munkásságától egyenes út vezetett a hivatalos iratokhoz történő hozzáférés követelményének meghatározásához, melyről egy önálló ajánlást került elfogadásra,²⁵³ ami a következő követelményt tartalmazta:

*A tagállamok kötelesek mindenki számára biztosítani a jogot, hogy kérelemre hozzáférhessen a közigazgatási szervek birtokában lévő hivatalos iratokhoz. Ezen alapelvet mindenfajta hátrányos megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni, ideértve a nemzeti származást is.*²⁵⁴

A közigazgatási szerv dönthet a hozzáférés biztosításának módjáról, amelyet ágazatspecifikus jogszabály is szabályozhat, feltéve, hogy nem sérti a jog lényegét. A fenti feltétellel az iratokhoz való hozzáférés a dokumentumok másolatainak átadásával, vagy úgy is biztosítható, hogy lehetőséget nyújtanak az iratoknak a közigazgatási szerv hivatalában való tanulmányozására, sőt a két módszer kombinálása is lehetséges.²⁵⁵

Egy irathoz való hozzáférés különböző módon történhet: az eredeti megtekintése, másolat kérése vagy mindkettő. A hozzáférés kívánatos módja vonatkozásában a kérelmezőnek kell nyilatkoznia, amelyet a közigazgatási szervnek észszerű keretek között figyelembe kell vennie. Mindazonáltal ez bizonyos esetekben elképzelhető, hogy nem praktikus vagy éppen lehetetlen. Amennyiben egy korlátozás csupán az iratban szereplő adatok egy részére vonatkozik, a dokumentum többi része nyilvánosságra hozható, világosan fel kell azonban tüntetni, hogy mely adatok és milyen mértékben kerültek törlésre.

A hivatalos iratokhoz történő hozzáférés megkönnyítése érdekében az eredeti hivatalos iratok helyszínen történő áttanulmányozásának elviekben díjtalannak kell lennie. Mindazonáltal a közigazgatási hatóság díjat számíthat fel a kérelmező felé az adott irat felkutatására tekintettel, különösen, ha a kérelem nagy terjedelmű vagy más módon nagy mennyiségű munkát okoz a hatóság számára. A díj nem haladhatja meg a közigazgatási hatóság oldalán felmerült költségeket. A másolatok vonatkozásában a hozzáférés költségei a kérelmezőre terhelhetők, de a közigazgatási hatóság nem húzhat hasznot ebből. A díjnak észszerűnek és minimálisnak kell lennie, továbbá nem haladhatja meg a közigazgatási hatóság felmerült költségeit.

4. Az információhoz és hivatalos iratokhoz való hozzáférés korlátai

A javaslat szerint, *ha a dokumentumok bizalmas információkat, illetve szakmai vagy üzleti titkot tartalmaznak, a közigazgatási szerv lehetőség szerint köteles a dokumentumok nem titkos változatát vagy összefoglalását rendelkezésre bocsátani.*²⁵⁶

253 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáféréstről (a Miniszteri Bizottság 2002. február 21-én elfogadta a Miniszteri Megbízottak 784. találkozóján). Megjegyzendő, hogy az ajánlást követően néhány évre rá az Európa Tanács külön egyezményt is létrehozott e tárgy körben, mely lényegében megismétli az ajánlás egyes rendelkezéseit, immáron magasabb szintű jogi normává transzformálva azt. Lásd *a hivatalos iratokhoz való hozzáféréstről szóló Európa Tanácsi Egyezmény* (Tromsø, 18.VI.2009).

254 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáféréstről (a Miniszteri Bizottság 2002. február 21-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 784. találkozóján), III. számú alapelv.

255 ReNEUAL Modell Szabályok, III-22. (4) bekezdés.

256 ReNEUAL Modell Szabályok, III-22. (2) bekezdés.

*Az iratokhoz való hozzáférésbe nem tartozik bele azon dokumentumok megtekintése, amelyek nem relevánsak, és nincs közükhöz konkrét ügyben megfogalmazott ténybeli vagy jogi állításokhoz.*²⁵⁷

Az iratokhoz való hozzáférés a főszabály, a titkosság pedig a kivétel kell, hogy legyen azokban az esetekben, ahol más jogos érdeknek van elsőbbsége. A korlátozásokat mindig jognak kell pontosan meghatározni, csak akkor alkalmazhatók, ha szükségesek egy demokratikus társadalomban, továbbá arányosnak kell lenniük a többi jogos érdek védelmére irányuló céllal.²⁵⁸ Az elv két lényeges alapelvre utal, a „hátrányozási teszt” elvére, valamint az iratokhoz való nyilvános hozzáféréshez fűződő érdek és a korlátozás által védett érdek közötti egyensúly elvére. Amennyiben a hivatalos iratokhoz történő nyilvános hozzáférés nem érinti hátrányosan az első bekezdésben felsorolt érdekek valamelyikét, a hozzáférés nem korlátozható. Amennyiben a dokumentumhoz való hozzáférés hátrányt okozhat, úgy az irat még közzétehető, ha az eléréshez fűződő közérdek felülbírálja a védett érdeket. A „hátrányozási teszt” és az „érdekek kiegyenlítése” alkalmazható egyedi ügyben, vagy a jogalkotó által oly módon, ahogyan a korlátozás szól, utóbbi többek között felállíthat különféle követelményeket a hátrányozási tesztek elvégzése érdekében. Ezen követelmények ölthetnek vélelmek formáját titoktartás mellett vagy ellen, vagy különösen érzékeny adatok feltétlen titokban tartása érdekében. Amennyiben a jogalkotó ilyen feltételeket határoz meg, a közigazgatási hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy a titoktartási klauzulában szereplő követelmények teljesülnek-e, amikor ilyen hivatalos irathoz való hozzáférés iránt érkezik kérelem. Az érzékenység foka idővel változhat, így gátolandó meg az, hogy az iratok osztályozása a jövőben esetlegesen automatikusan megakadályozza az ilyen dokumentumok elérését.

Az információhoz való hozzáférés, mint jogosultság – Majtényi szavaival élve „jog a tudásra”²⁵⁹ – azt célozza, hogy a társadalom teljes mértékben tájékoztatva legyen a közösségi élet minden területén. Éppen ezért az adatszolgáltatás nem tehető függővé különös érdek fenállásától. Ezen követelményt az Európa Tanács is magáévá tette ajánlásában:

*Az információhoz való hozzáférés nem tagadható meg azon az alapon, hogy a kérelmező személynek adott ügyben ehhez nem fűződik különös érdeke.*²⁶⁰

A hozzáférés ugyanakkor természetesen nem lehet korlátlan. Az információhoz történő hozzáférés megtagadásakor²⁶¹ különös figyelmet kell fordítani olyan általános alapelvekre, mint a hatóság indokolási kötelezettsége (amennyiben a közigazgatási hatóság megtagadja az információhoz való hozzáférést, úgy meg kell jelölnie az ilyen tartalmú döntés alapját

257 ReNEUAL Modell Szabályok, III-22. (5) bekezdés.

258 Vö. PÉTERFALVI Attila: *Adatkezelés és adatvédelem a közigazgatásban*, Jegyzők országos konferenciája, 2007, 289–308.

259 Lásd MAJTÉNYI: *az információs szabadságok...*, i. m., 176.

260 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbizottak 340. találkozásán), III. számú alapelv.

261 Vö. MAJTÉNYI: *az információs szabadságok...*, i. m., 199–202.; MAJTÉNYI László: *az információs szabadságok és az adatvédelem határai*, Világosság 2002/2–3, 56–105.

képező jogi vagy gyakorlati érveket),²⁶² vagy az elutasítással szembeni jogorvoslati jog biztosítása (az adatszolgáltatás megtagadása kérelemre felülvizsgálható).²⁶³

Az információhoz való hozzáférést csak és kizárólag olyan korlátozásoknak és megszorításoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a jogos közérdek (mint nemzetvédelem, közbiztonság, közrend, gazdasági jólét, bűnmegelőzés vagy a titkos információk nyilvánosságra kerülésének megakadályozása), továbbá a magánélet és más jogos magánérdekek védelme érdekében szükségesek, figyelembe véve a közigazgatási hatóságok által kezelt, az egyént személyesen érintő információkhoz fűződő érdekét az egyénnek.²⁶⁴

Az Európai Unión belül az iratokhoz való hozzáférés általánosan elterjedt jogelv, csupán az iratbetekintési jog mélysége és realizálhatósága tekintetében találhatunk különbséget az egyes tagállamok között.²⁶⁵

Az Európai Unió bírósági joggyakorlata²⁶⁶ alapján az érdekelt fél szabadon döntheti el azt, hogy pontosan mely dokumentumok lényegesek számára, éppen ezért a közigazgatási hatóság soha nem dönthet úgy mérlegelési jogkörében eljárva, hogy visszatart bizonyos – a titokfajták körébe nem eső – iratot arra való hivatkozással, hogy az nem érinti az adott fél érdekét.²⁶⁷ Ezzel egybehangzó előírást tartalmaz az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról:

*Az érdekelt fél számára biztosítani kell a teljes körű hozzáférést a saját aktájához. Az érdekelt fél maga dönthet arról, hogy mely bizalmasnak nem minősülő iratok lényegesek a számára.*²⁶⁸

Érdekességként vetődhet fel az egyes eljárási alapelvek összeütközésének esete, melyre már konkrét bírósági eljárásban is került sor az Európa Unión belül. A Stanley Adams-ügyben²⁶⁹ Stanley Adams bizonyos versenyellenes tevékenységről tájékoztatta a Bizottságot a volt munkáltatójával, Hoffmann-La Roche-val összefüggésben, melynek következtében a Bizottság a munkáltatót megbírságolta. Az eljárás során a Bizottság olyan dokumentumokat tett hozzáférhetővé az érintettek számára, amelyekből a munkáltató beazonosíthatta Adamst, mint az információ forrását. Ebből Adamsnek Svájcban súlyos viszontagságai keletkeztek, ezért ezt követően kártérítési keresetet nyújtott be a Bizottság ellen, mivel az titkos információkat tett

262 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáféréstről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján), VII. számú alapelv.

263 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáféréstről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján), VIII. számú alapelv.

264 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáféréstről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján), V. számú alapelv.

265 BOROS Anita: *Közigazgatási eljárásjog Európában...*, i. m., 40.

266 Vö. MAJTÉNYI László: *az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága...*, i. m., 183–184.

267 Lásd KANSKA: *Towards Administrative Human Rights in the EU...*, i. m., 319.

268 Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról [2012/2024(INL)] 4.5. ajánlás: az egyénnek a saját aktájához való hozzáférésre irányuló jogáról.

269 Case 145/83, Stanley Adams v. Commission, 1985 E.C.R. 3539.

közzé és nem figyelmeztette őt a Svájcba történő visszatérés veszélyeire. A Bíróság az ügyben megállapította, hogy a közösségi intézmények nem tehetnek közzé titkos adatokat. Ez egy olyan általános elv, mely nemcsak az egyes társaságoktól begyűjtött adatokra vonatkoznak, hanem a természetes személyek által szállítottakra is. A Bizottságot ennek értelmében kötötte volna a titoktartási kötelezettség Adams vonatkozásában is. Ugyanakkor Hoffmann-La Roche nyilatkozattételi joga tartalmazza a releváns információkhoz való hozzáférés jogát is, melynek értelmében rendelkeznie kell mindazon adattal, melyen a Bizottság döntése alapul.²⁷⁰

5. Az elvek érvényesülése Magyarországon

A magyar közigazgatási hatósági eljárási kódex e ponton bizonyos eltérést mutat a fent vázolt nemzetközi megoldásoktól, lévén, hogy az eljárás iratainak megismerését jóval szűkebb körben teszi lehetővé, illetőleg meghatározott követelményeket támaszt vele szemben. Az eljárás irataiba való betekintés joga elsősorban az ügyfelet illeti meg, rajta kívül az eljárásban részt nem vevő harmadik személynek az iratokba való betekintést csupán akkor engedélyezheti a hatóság, ha igazolja, hogy az irat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.²⁷¹ Mindazonáltal, meghatározott szűk körben jogi érdek hiányában is lehetőség nyílik az eljárás iratainak megismerésére, mivel „*ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás jogerős befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó jogerős határozatot, valamint az első fokú határozatot megsemmisítő és az első fokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti, és arról kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében másolatot kérhet.*”²⁷²

A közigazgatási jogban „a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának jogkövetkezményei alól” elve csak erős megszorításokkal alkalmazható, mivel az eljárásban az ügyfelek általában jogi képviselő nélkül vesznek részt. A helyzetet tovább súlyosbitja, hogy a közigazgatási anyagi és eljárásjog meglehetősen bonyolult és szerteágazó, ezért az ügyféltől nem várható el, hogy tisztában legyen az összes közigazgatási szakterület joganyagával. Éppen ezért az eljárási törvény a közigazgatási hatóság köteletségévé teszi az ügyfél tájékoztatását jogairól kötelezéseiről, illetőleg a kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetén beálló vagy alkalmazható jogkövetkezményekről. A Ket. az eljárási alapelvek között, a törvény elején szabályozza a közigazgatási hatóság tájékoztatási kötelezettségét. „*A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás más részt vevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. Jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel*

270 SCHWARZE: *Judicial review of European administrative procedure...*, i. m., 96.

271 Lásd Ket. 68-69. §.

272 Lásd Ket. 69/A. § (1) bekezdés.

tájékoztatási kötelezettséget írhat elő a jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára is.”²⁷³ A jogalkotó egy korábbi jogszabály-módosítással bizonyos, a jogérvényesítés lehetősége szempontjából hátrányosabb helyzetben lévő személyi kör számára külön garanciát is biztosított: „A közigazgatási hatóság a korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen ügyfelet, illetve az eljárás korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen egyéb részt vevőjét megfelelő légkör biztosítása mellett, korára, egészségi állapotára és értelmi szintjére tekintettel tájékoztatja az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, valamint a lefolytatandó eljárási cselekményről.”²⁷⁴ A tájékoztatás elvének általános követelménnyé tétele azon felismerésből fakad, mely szerint az ügyfelek csak akkor képesek eljárási jogaikkal élni és eljárási kötelezettségeiket gyakorolni, ha tudomással bírnak egyrésztől magáról a hatósági eljárásról, annak tényéről, másrésztől pedig az abban gyakorolható, illetőleg gyakorolandó eljárási jogokról és kötelezettségekről.²⁷⁵ A tájékoztatáshoz való joghoz szorosan kapcsolódik az ügyfélnyilvánosság elve. „A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosítja az iratbetekintési jogot, jogszabályban meghatározott esetben közmeghallgatást tart, és döntését az ügyfelekkel közli. A hatóság ugyanakkor gondoskodik a törvény által védett titkok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről.”²⁷⁶

Magyarország Alaptörvénye értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.²⁷⁷ Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alkotmány idevágó passzusa – ami lényegében megegyezett az Alaptörvény rendelkezésével²⁷⁸ – a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok együtteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű.²⁷⁹ Állami szerv vagy önkormányzat által kezelt az az adatok, amelyek nem személyesek, és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szervek nem nyilvánítanak titkosná, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek. Ezáltal valósítható meg az a követelmény, hogy a polgárok minden közérdekű adathoz hozzájussanak.²⁸⁰ Eszerint közérdekű adatnak minősülnek az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint

273 Lásd Ket. 5. § (1)–(3) bekezdés.

274 Lásd Ket. 5. § (1a) bekezdés.

275 Vö. 76: VARGA Zs. András: *az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek = Közigazgatási hatósági eljárásjog*, szerk. PATYI András), Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009, 105–107.; LŐRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*, Unió Kiadó, Budapest, 123–124.

276 Lásd Ket. 5. § (4) bekezdés.

277 Lásd Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés.

278 Lásd Alkotmány 61. § (1) bekezdése. Bővebben Lásd MAJTÉNYI László: *az adatvédelem és az információszabadság az alkotmányban*, Acta Humana, 1995/18–19, 87–100.

279 Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 185.).

280 Lásd 32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 182, 185.).

jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adatok.²⁸¹

Az Alkotmánybíróság továbbá azt is kifejtette: nem a polgárnak kell az információszerzéshez érdekeltségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását.²⁸² Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételesnek kell tekinteni. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.²⁸³ A nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét mint alapvető demokratikus intézmény garانتálását is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért az alkotmányban deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója.²⁸⁴

Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog korlátozása kapcsán többször hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkének 2. pontjára is. Ez a rendelkezés több olyan értéket is meghatároz, amely a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozását indokolhatja. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az információs szabadság gyakorlása csak törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedésnek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargások vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülések közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából. Az információs szabadság korlátozása tehát csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltan, ha azt más alapjog érvényesülése kényszerítően indokolja, illetőleg ha az alapjogi korlátozást a fenti szempontok elkerülhetetlenül szükségessé teszik.²⁸⁵

Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog korlátozását érintően rámutatott arra, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, és mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információs szabadságot korlátozó törvényt is megszorítóan kell értelmezni, mert

281 A vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatról összefoglalva lásd MAJTÉNYI László: *az információs szabadságok: Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 193–194.

282 Lásd 32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 182, 185.).

283 Lásd 32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 182, 183–184.).

284 Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 185.).

285 Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 186.).

az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az „anyajog”, a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól „elidegenedett gépezetté” válik, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.²⁸⁶ A közérdekű adatok megismeréséhez való jog közvetlenül és lényegesen sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással, a „fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriákkal” pedig az államnak az alapjogi jogvédelem garantálására irányuló alkotmányos kötelezettsége megkerülhetővé válik.²⁸⁷

A fentiek szerint tehát a korlátozással nem érintett közérdekű adatok nyilvánosak. A korlátozással szemben formai követelmény, hogy a korlátozásra kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor. Tartalmi követelmény, hogy a korlátozás szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos legyen. Emellett az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntéselőkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt. Ettől kezdve a döntéselőkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadály a köztisztviselői munka „színvonalának”, „hatékonyságának” és befolyásmentességének. A döntéselőkészítéssel kapcsolatos anyagok nyilvánossága tehát már nem hátráltatja a köztisztviselőket a feladataik teljesítésében. A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény. A közigazgatás jogszerűségének, hatékonyságának és demokratikus működésének ellenőrzését, illetve az információk újrahasznosítását a közérdekű információkhoz való hozzáférés teszi lehetővé. A közigazgatás hatékonysága és átláthatósága közötti helyes egyensúly megtalálása a jogalkotó feladata. Megállapítható azonban, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő korlátozásnak csak olyan mértéke tekinthető alkotmányosnak, ami egy demokratikus társadalomban kétséget kizáróan szükséges, „kényszerítően” indokolt, ugyanakkor a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos. A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását pedig azonnal meg kell szüntetni, ha a korlátozást ezek a tartalmi követelmények már nem indokolják.²⁸⁸

286 Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 191–192.).

287 Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 193.).

288 Lásd 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

A hivatalos iratokhoz való hozzáférés elve kapcsán utalnunk kell a fegyverek egyenlőségének elvére, melynek a büntetőeljárásokon túlmenően polgári ügyekben, valamint a közigazgatási eljárásban is érvényesülnie kell. A Magyar Alkotmánybíróság több ízben kifejtette azt is, hogy a tisztességes eljárásnak általánosan, és nem vitatottan elismert eleme a „fegyverek egyenlősége”, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen.²⁸⁹ Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás elvének a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülésre kellő idejének, eszközeinek találkozási pontjaival kapcsolatban, egy konkrét ügyben érintett szabályozást vizsgálva a következőket fejtette ki: „Az eljárásban szereplő adatok és dokumentumok teljes megismerése és – megfelelő biztosítékok között – birtokolása is ezek közé a mindenképpen biztosítandó jogok közé sorolható.”²⁹⁰

V. AZ ELJÁRÁS LEZÁRÁSA: DÖNTÉS AZ UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁJSJOGBAN²⁹¹

A közigazgatási eljárás eljárási cselekmények összessége: ezeknek az eljárási cselekményeknek a folyamánya, hogy az eljáró közigazgatási szerv a tényállás tisztázását követően egy döntést hoz. Ebben a döntésben fogalmazódik meg a közigazgatás álláspontja az adott egyedi ügyben. Ez az álláspont különböző jellegű lehet, attól függően, hogy pontosan milyen természetű eljárás folyamánya az így kibocsátott közigazgatási aktus. Szűcs István szerint „amennyiben a jogalkalmazást egyedi jogalkalmazási aktusok meg nem határozott tömegeként fogjuk fel, az eljárás közvetlen célját mindig egy egyedi ügyet eldöntő aktusban kell látnunk.”²⁹²

Magyarország Alaptörvénye a B) cikkében kimondja, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam”, a jogalkotóknak e fogalom komponenseit kell figyelembe venniük tevékenységük során. A jogállamiságnak²⁹³ számos komponense van, és az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott azzal, hogy a jobbiztonság és az anyagi jogi normák végrehajtására hivatott, kellő garanciákkal alátámasztott eljárási szabályok miként szolgálják a jobbiztonság elvének érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási döntéshozatal vizsgálata során több döntésében is kimondta, hogy maga a hatósági döntés mint jogalkalmazói döntés jogszabállyal kötött

289 Lásd 6/1998. (III. 11.) AB határozat (ABH 1998, 91, 95.).

290 Uo., ABH 1998, 91, 96.

291 A fejezet Boros Anita és Kocsis Diána írása.

292 Szűcs István: *az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*, KJK, Budapest, 1976, 32.

293 A jogállamiság definiálása és összetevőinek ismertetése több alkotmánybírósági határozatban is megjelent, mint 34/1991. (VI. 15.) AB határozat; 48/1991. (IX. 26.) AB határozat; 56/1991. (XI. 8.) AB határozat; 7/1992. (I. 30.) AB határozat; 9/1992. (I. 30.) AB határozat; 11/1992. (III. 5) AB határozat; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat; 35/1994. (VI. 24) AB határozat; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat; 5/1997. (II. 7.) AB határozat.

aktusnak minősül, ami azt jelenti, hogy a döntésnek minden esetben jogszabályon kell alapulnia és a jogszabály érvényesítésére kell irányulnia.²⁹⁴ Egy jogállamban a hatóságok jogbiztonságot garantáló működését az eljárási és döntési kötelezettsége biztosítja, hiszen így tud eleget tenni annak a célnak, amelynek eléréséhez hatáskört kapott.²⁹⁵ A magyar közigazgatási eljárási törvényünk alapvető kérdése a hatósági döntés, illetve annak előkészítése. Ennek megfelelően az első fokú eljárás szabályai részletesen kimunkáltak a Ket-ben. Az ex officio alapelve alapján a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül. Ennek megfelelően a magyar közigazgatási hatóság a) a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, illetve a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja, és ilyen esetben a végrehajtást is hivatalból indítja meg; b) hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie; c) a Ket. keretei között felülvizsgálhatja mind a saját, mind a felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság végzését és határozatát (a továbbiakban együtt: döntését); d) hivatalból intézkedhet a döntésének kijavításáról, kiegészítéséről, módosításáról és visszavonásáról. Emellett a Ket. 20. § (1) bekezdése szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. Ez azt jelenti, hogy a törvényünk szerint a közigazgatási hatóságot eljárási és döntési kötelezettség terheli. A Ket. ennek a kötelezettségnek az érvényesülését számos további garanciális rendelkezéssel igyekszik elősegíteni: amellett, hogy az alapeljárás szabályait igen részletesen meghatározza, szabályozza azt is, hogy milyen formai és tartalmi elemeket kell tartalmazni a döntésnek, miként történik a döntés közlése, reparálása, és nem utolsósorban annak eseteit, amennyiben a hatóság az eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, vagyis hallgat.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette a döntéshozatali kötelezettség fontosságát, illetve az annak megsértését eredményező hátrányait. A 30/2000. (X. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság úgy fogalmaz,²⁹⁶ hogy amennyiben a jogállamiság keretein belül megvalósuló eljárásban a döntéshozatali eljárási szabályok megsértésre kerülnek, az a döntés közjogi érvénytelenségét vonja magával, amely a demokratikus rendszer legitimitásának elvesztését eredményeztetheti.

Az európai közigazgatási eljárásjognak szintén fontos kérdése az az aktus, amely az eljárás során kibocsátásra kerül. Azonban tekintettel arra, hogy az uniós közigazgatási anyagi jog is lényegesen eltér a tagállami – különösen a kontinentális – jogrendektől, elengedhetetlenül fontos lenne az eljárási normák egységes mederbe terelése. Ennek pedig a legmeghatározóbb kérdése, hogy miként születik az uniós közigazgatási eljárás során az eljárást lezáró érdemi döntés, illetve maga a döntés milyen kötelező elemeket tartalmazhat. Természetesen

294 13/2003. (IV. 9) AB határozat, 2/2000. (II. 25.) AB határozat, 56/1991. (XI. 8.) AB határozat és TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás: *az államigazgatási eljárás általános szabályai*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1959, 170. és PATYI András: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009, 353.

295 PATYI András: *Közigazgatási hatósági eljárásjog...*, i. m., 114.

296 Ezt az állítást az Alkotmánybíróság a következő határozataiban is megerősítette: 778/B/1999. AB határozat, 62/2003. (XII. 15.) AB határozat.

elengedhetetlen emellett annak vizsgálata és szabályozása is, miként lehetséges a döntés reparációja, és miként fejleszthetők tovább az uniós döntés-felülvizsgálati módok.

Kérdéses, hogy vajon a tagállami terminológia szerinti külső joghatás kiváltására alkalmas eljárás cselekmények, amelyek kötelező erejű magatartási szabályok előírásában állnak, vagy konkrét államigazgatási jogviszony keletkezését, módosulását, illetve megszűnését eredményezik,²⁹⁷ alkalmazhatók-e az Unió jogában is?

Az bizonyos, hogy a közigazgatási eljárás alapján kibocsátandó döntés alapját az anyagi jogi szabályok alkotják, amelyek tartalommal töltik meg az eljáró közigazgatási szerv döntését.²⁹⁸ Az uniós eljárásjogban hasonló a helyzet: az egyes szektorspecifikus szabályok határozzák meg azt, hogy pontosan milyen anyagi jogi normák azok, amelyek az eljárás során létrejövő határozatot determinálják. A közigazgatási eljárás fő célja ugyanis nem más, mint a közigazgatási jogi normák meghatározott rendben történő érvényesítése, az ügyféli jogok biztosítása mellett.²⁹⁹

Az uniós eljárásjog területén azonban más a helyzet: az uniós döntés fogalma többféleképpen jelenik meg a különböző uniós szabályozókban: a határozat és a végzés fogalma nem idegen az uniós jogtól. Például már az EURATOM szerződés 81. cikke is nevesíti a két döntési típust, de például a határozatok különböző fajtáival találkozhatunk a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003/EK rendeletben a jogsértés megállapítására és megszüntetésére vonatkozó határozat, az ideiglenes intézkedéseket elrendelő határozat, az EUMSZ 101. és 102. cikke alkalmazhatatlanságának megállapítását kimondó határozat, illetve a kötelezettségvállalások kötelezővé tételéről szóló határozat esetében. Ezen túl ide sorolhatók még az ún. csoportmentességi rendeletekben adott felhatalmazások, amelyek különböző határozattípusokat nevesítenek. Azon túl, hogy a döntéseket indokolni kell és tartalmazniuk kell a jogorvoslatokról való tájékoztatást, arra vonatkozóan nincs általános szabály, milyen tartalmi elemei legyenek egy uniós döntésnek. A Bizottság eljárás szabályzata tartalmaz néhány szabályt a döntések vonatkozásában az indokolási kötelezettség és a jogorvoslatokról való tájékoztatáson túl, így többek között meghatározza, miként történik a határozatok hitelesítése, megszövegezése, vagy az azokról való tájékoztatás. Emellett számos uniós ágazati jogszabályban megjelennek a határozatok különböző fajtái. Így például a Tanács 1/2003. EK rendelete önálló fejezetben rendelkezik a Bizottság határozathozatali eljárásáról: amennyiben a Bizottság megállapítja a Szerződés 81. vagy 82. cikkének megsértését, határozatban felszólíthatja az érintett vállalkozásokat és vállalkozások társulásait, hogy fejezzék be a jogsértést.

Igen kiterjedt azoknak a szabályozóknak a köre is, amelyek a döntés indokolási kötelezettsége tekintetében határoznak meg bizonyos rendelkezéseket. Ahogyan arról már szólunk, a Charta nevesíti a megfelelő ügyintézéshez való jogot. Ehhez kapcsolódóan került

297 Lásd SZAMEL Lajos: *az államigazgatási aktusokkal kapcsolatos néhány probléma*, PTE Kari Évkönyv, Budapest, 1954, 160.

298 Lásd FONYÓ Gyula: *az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*, KJK, Budapest, 1976, 223.

299 Lásd részletesen: PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárás*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009, 281–293.

megfogalmazásra a közigazgatási szervek indokolási kötelezettsége is. Ezzel összefüggésben a korábbiakban már szoltunk az indokolás jelentőségéről, illetve a kapcsolódó bírósági eset-jogról is.

A *Bevezető* fejezetben részletesen szoltunk arról is, hogy miként alakul az uniós közigazgatási eljárásjog jogforrási rendszere, mit gondolunk az uniós közigazgatási eljárásjog fogalmáról. Az bizonyos, hogy a közigazgatási döntés a közigazgatási eljárás fogalmának meghatározásában kiemelt jelentőséggel bír, hiszen a döntés maga az, amely a döntés előkészítő tevékenységek jellegét, részletességét meghatározza.

Az kétségtelen, hogy az uniós közigazgatási eljárásjogra vonatkozó rendelettervezet megfogalmazásához elengedhetetlen a döntéshez kapcsolódó egyes kérdések alapos vizsgálata. Ehhez azonban szükség van azoknak az előkérdéseknek tisztázására, amelyeket a *bevezető* fejezetekben már említettünk: pontosan mit tekintünk uniós közigazgatási eljárásjognak, az uniós szerveknek az uniós jog végrehajtására irányuló eljárását, vagy a tagállami közigazgatási szervek eljárását is? Ide értendő-e a közigazgatás jogalkotó tevékenysége? Melyek az uniós közigazgatási eljárásjog hatálya alá tartozó szervek, és melyek az uniós közigazgatási eljárásjogi kódex hatálya alá rendelhető közigazgatási tevékenységek?

Ezekre a kérdésekre próbálnak választ keresni az RN-Javaslat kidolgozói is, amikor kimunkálták a Modell Szabályok döntésekre vonatkozó részeit. Ennek keretében a Javaslat kitér a döntés világos megfogalmazására, az indokolási, illetve a jogorvoslatok megjelölésének kötelezettségére, valamint a döntéshozatalhoz kapcsolódó egyes kérdésekre, úgymint a nyelvi és formai követelményekre, az elektronikus döntésekre, a döntések közlésére és a nyilvánvaló elírások javítására vonatkozó javaslatokra.

Az RN-Javaslat nem túl részletesen, de foglalkozik az uniós közigazgatási döntéssel. A Javaslat nem különíti el egymástól az érdemi és az eljárási döntést, noha ahogyan láttuk, az Unió jogában már most is megjelenik a határozatvégzési dichotómia. A magyar jogban a döntés bírósági felülvizsgálata fő szabály szerint az érdemi döntések tekintetében érvényesül, ezért a korábbi szabályozás szerint egységes döntésfogalom gyakran okozott problémákat a tekintetben, hogy mely döntés tekintendő az ügy érdemében született döntésnek.

A parlament Állásfoglalásának 4.7. ajánlása szerint a közigazgatási döntéseket írásban kell meghozni és egyértelműen, egyszerűen és érthetően kell megfogalmazni. A határozatot a címzett által választott nyelven kell megírni, amennyiben az az unió egyik hivatalos nyelve. A Javaslat a III. Könyv 28. cikkében fogalmazta meg a döntés meghozatala szempontjából az uniós közigazgatási szervek alapvető kötelezettségeit, konkrétan kimondta – a Modell Szabályok III. Könyvének 3. (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, amely deklarálja a tisztességes ügyintézéshez való joghoz hasonlóan a részrehajlás és észszerű határidőn belül lefolytatott eljáráshoz való jogot –, hogy a közigazgatási hatóságok a döntés meghozatalakor *kötelesek azt világosan és érthetően megfogalmazni*, hiszen csak így érthetik meg az ügyfelek a döntésből fakadó jogait és kötelezettségeiket.

A *formai és nyelvi követelményekkel* foglalkozó 31. cikk kimondja, hogy a határozatokat írásba kell foglalni, alá kell írni, és minden esetben meg kell nevezni az adott határozatot hozó hatóságot, mely az EUMSZ 297. cikkének (2) bekezdésének érvényre juttatását célozza. Ez

azért is fontos, hogy a döntést hozó hatóság minden esetben beazonosítható legyen, és megismerhetővé váljon az, hogy olyan személy hozta a döntést, aki arra hatáskörrel rendelkezett.

A Javaslat szerinti III. Könyv 31. cikkének (2) bekezdése deklarálja, hogy amennyiben a döntést uniós szerv hozza, akkor azt az ügyfél által választott nyelven kell megszövegezni, amely csakis az Unió valamelyik hivatalos nyelve lehet. Ezzel a rendelkezéssel nyomatékosságra kerül a Preambulumban megfogalmazott megkülönböztetésmentesség elve, tehát senkit nem érhet joghátrány, ha nem ismeri az Unió valamelyik nyelvét, hiszen saját nemzeti nyelvén is megkaphatja a döntést. Ez azért is fontos, mert az EUMSZ 165. cikke szerint az Unió minden esetben tiszteletben tartja a kulturális és nyelvi sokszínűséget.

A modern technika elvárásainak köszönhetően a mintaszabályok III-32. cikke az elektronikus formában hozott határozatok részletszabályaival is foglalkozik. Ez a kapcsolattartási és közlési forma csak abban az esetben alkalmazható, ha azt a jogszabály megengedi. Ilyenkor a döntést kibocsátó hatóságnak a határozatot minősített elektronikus aláírással kell ellátnia. Abban az esetben, ha a döntés címzettje nem rendelkezik olyan technikai feltételekkel, amellyel fogadni vagy megismerni tudja a döntést, jogosulttá válik arra, hogy azt a hatóság számára megfelelő elektronikus formátumban vagy írásos dokumentumként ismételtlen megküldje, így joghatályosan közölje.

A Ket. 72. §-a igen részletesen meghatározza a *döntés egyes tartalmi elemeit*, amely kitűnő iránymutatás a hatósági ügyintézők számára. Az RN-Javaslat azonban túl sok támpontot nem ad az uniós jogalkalmazóknak, noha a kiszámíthatóság és az egységes jogalkalmazás érvényesülését nagymértékben elősegítené az ilyen jellegű szabályok megfogalmazása.

A parlament Állásfoglalásának 4.8. ajánlása szól az indokolási kötelezettségről. A parlament szerint a döntésben világosan fel kell tüntetni a döntés alapjául szolgáló okokat, meg kell jelölni a lényeges tényeket és jogalapjukat, illetve a döntéseknek egyéni indokolást kell tartalmaznia. Az Állásfoglalás arra vonatkozóan is iránymutatást tartalmaz, hogy amennyiben az egyéni indokolás nem lehetséges, mert nagyszámú személy érintett a döntés kapcsán, ún. általános indokolás megfogalmazása megengedett, de természetesen bárki kérésére egyéni indokolás kibocsátása szükséges.

A III. Könyv 29. cikke foglalkozik az *indokolási kötelezettséggel*, amely az RN-Javaslat megfogalmazása szerint azért fontos egy döntés meghozatalában, mert ebből adódóan válik a laikus fél számára világossá, hogy a közigazgatási szerv mire alapozta döntését és milyen bizonyítási eszközöket vett igénybe. Természetesen figyelemmel kell lenni arra, hogy a megfogalmazásból egyértelműen és félreérthetetlen módon kiderüljön, hogy a közigazgatási szerv milyen elvek mentén döntött, milyen bizonyítékokat használt fel a tényállás tisztázása során, és e bizonyítékok értékelése során mely jogszabályi helyek szolgáltak alapul. Az indokolási rész precíz és pontos kidolgozása nemcsak az ügyfelek jogainak sérthetlenségét eredményezheti, hanem elősegíti a jogorvoslati szakaszban eljáró felülvizelő szervek eljárását is, hiszen könnyebben értékelhetik ki az adott döntés megalapozottságát és az anyagi és alaki szabályoknak való megfelelést.

Nálunk a Ket. 72. § (1) bekezdés e) pontja rendelkezik arról, hogy a határozat részét képezzi az indokolási rész, amelyben meg kell jelölni a megállapított tényállást és az annak alapját képező bizonyítékokat. Továbbá az ügyfél által felajánlott bizonyítékokat, az azok közül felhasználtakat, illetve a fel nem használt bizonyítékok mellőzésének okait, a mérlegelési vagy

méltányossági jogkör előfordulása esetén az alkalmazáshoz irányadó szempontokat, valamint tényeket, a szakhatósági állásfoglalás tartalmát, illetve mellőzés esetén annak okait, az ügyintézési határidő túllépésének indokait, a hatóság döntését alátámasztó jogszabályi helyeket, a hatóság illetékességét, továbbá hatásköréről szóló rendelkezéseket.

Az RN-Javaslatához készült magyarázat szerint az indokolási kötelezettséget tartalmazó cikk kidolgozása során három különböző elemet kellett megvizsgálni: először is a bíróságok jogértelmezési tevékenységük során kimondták, hogy az indokolási résznek minden esetben három kritériumnak kell megfelelnie, azaz világosnak, érthetőnek és egyszerűnek kell lennie. Másodsorú kifejtették, hogy nemcsak a jogi szabályozásnak kell megfelelnie a döntés e részének, hanem azok részére is értelmezhető módon kell megfogalmazni, akikre nézve jogi hatást gyakorol. Harmadszor pedig a cél mindig az egyértelműség, hiszen ha minden világosan kerül megfogalmazásra, a felügyeleti szerv is könnyebben vizsgálja meg a döntés megalapozottságát és szűri ki az egyértelmű hibákat.

A Bizottság már említett Szabályzata most is rendelkezik a döntések indokolásának kötelezettségéről, amikor is kimondja, hogy a Bizottság határozatát világosan indokolni kell, és a határozatot közölni kell az érintett személyekkel és felekkel. A Bizottság eljárási szabályzata is kimondja, hogy általános szabályként a határozatoknak teljes indokolást kell tartalmazniuk. Ha azonban az egyes határozatok indokainak részletes ismertetése nem lenne lehetséges – például a hasonló határozatokkal érintett személyek nagy száma miatt –, típusválasz adható. Ezek a típusválaszok tartalmazzák azokat a lényeges indokokat, amelyek a meghozott határozat alapul. Ezen túlmenően a Bizottság eljárása során is részletes indokolást biztosítani kell annak az érdekelt félnek, aki azt kifejezetten kéri.

A magyar közigazgatási eljárási jogunkban az indokolás csak nagyon *ritkán mellőzhető*: indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, vagy amennyiben a döntés kizárólag valamely eljárási cselekmény időpontját határozza meg.

Emellett az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített és a sommás eljárást lezáró, kérelemnek helyt adó döntésből is mellőzhető az indokolás, illetve akkor is, ha az késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet. Ebben az esetben a döntés meghozatalától számított tíz napon belül meg kell küldeni az indokolást az ügyfél részére.

Az indokolásnak olyan értelemben is kiemelkedő szerepe van, hogy a döntés felülvizsgálata során a felülvizsgálatra jogosult legfőképp az indokolás vizsgálatával tudja meghatározni a felülvizsgált döntés jogszerűségét.

A *jogorvoslatról való jog* jelentőségéről már szóltunk, ahogyan arról is, hogy milyen fontos a jogorvoslati jog gyakorlásához szükséges megfelelő tájékoztatás. A Ket. szerint a rendelkező részben fel kell tüntetni a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást.

A rendelkezésre álló jogorvoslatokról való tájékoztatás kötelezettségéről a Javaslat III. Könyvének 30. cikkében olvashatunk, amely az EUMSZ 47. cikkében biztosított hatékony

jogorvoslathoz való jog érvényesítését segíti elő. A Javaslat szerint a döntésben tájékoztatni kell a címzettet a következőkről:

- a) a közigazgatási fellebbezés lehetősége (ha van), azokat az eseteket is beleértve, amikor a határozatot meghozó közigazgatási szervtől eltérő közigazgatási szervhez nyújtható be fellebbezés,
- b) és a fellebbezés benyújtására nyitva álló határidőről.

A szakasz teljesen részletes tájékoztatást ad az ügyfeleknek a sérelmezett döntés ellen felhasználható jogorvoslati eszközökről, amelyek a már említett fellebbezés, a bírósági felülvizsgálat, valamint az ombudsmanhoz benyújtható panaszt foglaljuk magukban.

A Bizottság Szabályzata a jogorvoslati lehetőségek ismertetésének kötelezettségét is megfogalmazza: amennyiben az uniós jog előírja, a közölt határozatokban világosan fel kell tüntetni a jogorvoslat lehetőségét, valamint benyújtásának módját (annak a személynek vagy szervezeti egységnek a nevét és a hivatali címét, akinél, illetve ahol a jogorvoslati kérelmet be lehet nyújtani, valamint a benyújtás határidejét). Ennek megfelelően a Bizottsági határozatnak rendelkeznie kell a bírósági eljárás indításának lehetőségéről és/vagy az európai ombudsmanhoz való panasz benyújtásának lehetőségéről, az EUSZ 230., illetve 195. cikkének megfelelően.

A Parlament Állásfoglalásának 4.9. ajánlása foglalkozik a döntés közlésével kapcsolatos eljárási szabályokkal: az egyének jogait és érdekeit érintő közigazgatási döntésekről az érintett személyt vagy személyeket a döntés meghozatalát követően azonnal értesíteni kell.

Az Állásfoglalásban megjelenő ajánlásokat az RN-Javaslat III. Könyvének 33. cikke igyekszik normatív szabályokba önteni: a Javaslat szerint a döntéseket a meghozataluk után azonnal el kell küldeni a feleknek. A döntés az adott fél tekintetében az értesítést követően lép hatályba. Amennyiben a közvetlen közlés nem kivitelezhető a döntés nyilvánosan is kihirdethető, amennyiben uniós jogszabály lehetővé teszi.

A magyar szabályozás a döntés közlése tekintetében is részletes szabályozást tartalmaz. A Ket. 78. § (1) bekezdése szerint a határozatot közölni kell az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg, az ügyben eljáró szakhatósággal és a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel, míg ugyanennek a §-nak a (2) bekezdése kimondja, hogy a végzést azzal kell közölni, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, valamint azzal, akinek az jogát vagy jogos érdekét érinti, továbbá jogszabályban meghatározott személlyel vagy szervvel.

A döntés közlése vonatkozásában a Ket. rendelkezik a döntés szóbeli, postai, elektronikus, hatósági kézbesítő, hirdetmény, kézbesítési meghatalmazott, kézbesítési ügygondnok, illetve életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, valamint törvény rendelkezése alapján nem a Ket.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő módon történő közlésről és azok részletszabályairól, valamint az azokhoz kapcsolódó joghatásokról.

Látható a különbség már csak a döntés kapcsán a Ket.-ben megjelenő szabályozási tárgykörök kapcsán is a Ket. és az RN-Javaslat között. A Javaslat lényegében az Állásfoglalásban meghatározottak átmenetére szorítkozik és pontosan nem ad eligazítást arra vonatkozóan, miként történjen az uniós eljárás során meghozott döntések közlése.

A Parlament Állásfoglalásának 5. ajánlása szerint az előkészítendő a rendeletnek tartalmaznia kell azt a lehetőséget, hogy az uniós közigazgatás a saját kezdeményezésére vagy

az érintett személy kérelmére bármikor kijavíthatson egy elírást, számítási vagy hasonló hibát. Az RN-Javaslat 34. cikke szól az adminisztratív hibában szenvedő döntések kijavítására vonatkozó rendelkezésekről. A kijavítást a döntés címzettje kérheti, amennyiben az elírásra került, számítási hibában szenved vagy más hasonló nyilvánvaló pontatlanságokat tartalmaz. A Javaslat szerint az uniós közigazgatási szerv hivatalból is eljárhat ilyen ügyben, azonban a javítás előtt a címzetteket tájékoztatni kell.

Az Rn-Javaslat lényegesen szűkszavúbb fogalmaz a kérdéskört illetően, mint a Ket.

A Ket. a kisebb jelentőségű hibák reparálására vonatkozóan is részletes szabályozást tartalmaz: meghatározza a kijavítás, kiegészítés, kicserélés szabályait. A Ket. 81/A. §-a szerint amennyiben a döntésben név-, szám- vagy más elírás, illetve számítási hiba van, a hatóság a hibát kijavítja, ha az nem hat ki az ügy érdemére, az eljárási költség mértékére vagy a költségviselési kötelezettségre.

A kijavítást a hatóság a döntés eredeti példányára és kiadmányaira történő feljegyzéssel, a hibás döntés bevonása mellett a döntés kicserélésével vagy kijavító döntés meghozatalával teljesíti. A kijavítás ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Amennyiben viszont a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést kiegészíti.

A kiegészítést a hatóság önálló kiegészítő döntéssel és e ténynek a döntés eredeti példányára és kiadmányaira történő feljegyzésével vagy a hiányos döntés bevonása mellett az eredeti döntést és a kiegészítő döntést egységes döntésbe foglalva a döntés kicserélésével teljesíti.

A kiegészítés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.

VI. A DÖNTÉSEK MÓDOSÍTÁSA ÉS VISSZAVONÁSA³⁰⁰

Ahogy arra a korábbiakban már utaltunk, az RN-Javaslat a hatóság egyedi jogalkalmazói döntéseivel szembeni jogorvoslati eszközöket nem nevesíti.³⁰¹ Nem így történik ez azonban a határozatok visszavonására és módosítására vonatkozó rendelkezések esetében, amelyeket az egyedi döntésekről szóló III. Könyv 6. fejezet 34–36. cikkei részleteznek.

A parlament az Állásfoglalásában, az Európai Bizottság számára az Unió intézményei által meghozott határozatok módosítása és visszavonása kapcsán a következőket fogalmazta meg:³⁰²

„A közigazgatási határozatok egyéb okokból történő helyesbítéséről is rendelkezni kell, világosan megkülönböztetve a személy érdekeit hátrányosan érintő és a számára kedvező határozatok felülvizsgálatára vonatkozó eljárást.”^{303 304}

300 A fejezet Linder Viktória írása.

301 Ennek indoklásáról lásd például VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 548.

302 Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról [2012/2024 (INL)]. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=HU#top. (EP-állásfoglalás).

Magyarul erről lásd például: BOROS Anita: *Közigazgatási eljárás az Európai Unióban*, Kodifikáció és közigazgatás, 2013/2, 49–61.

303 Az „egyéb okokból” történő helyesbítés a nyilvánvaló számolási, elírási és hasonló hibák kijavításán túl értelmezhető, amelyekre vonatkozóan a Modell Szabályok III-34. cikke tartalmazza a rendelkezéseket. A nyilvánvaló hibák kijavítására vonatkozó rendelkezések elemzése ezen írásnak nem tárgya.

304 EP-állásfoglalás 5. ajánlás (a saját határozatok felülvizsgálatáról és kijavításáról).

A Modell Szabályok – az Állásfoglalásban foglaltaknak megfelelően – a hátrányos, illetve az előnyös döntések módosítását, visszavonását külön cikkben tárgyalják. A III-35 és III-36 cikkek a hatóságot a megfelelő eljárásban meghozott és közzétett döntések módosítására vagy visszavonására hatalmazzák fel. E felhatalmazás a döntés teljes visszavonására vagy egyes részeinek módosítására vonatkozik. Ennek megfelelően, ebbe a körbe nem tartozik bele a III-34 cikkben külön szabályozott, a nyilvánvaló hibák helyreigazítására vonatkozó javítás, kiegészítés.³⁰⁵

A ReNEUAL Modell Szabályok a közigazgatási döntések visszavonása és módosítása tekintetében az Európai Bíróság gyakorlatát követik. Az Európai Bíróság esetjogában különbséget tesz a jogszerű és jogszerűtlen, valamint a kedvező, az egyik fél számára jogokat vagy hasonló kedvezményeket megalapozó, valamint a nem kedvező (hátrányos) közigazgatási döntések között.³⁰⁶ A Modell Szabályok e struktúrát követik. A hátrányos következményekkel járó döntések visszavonása és módosítása (III-35 cikk), valamint az előnyös döntések visszavonása és módosítása (III-36 cikk) között különböztetnek. Amennyiben a döntés az egyik fél számára hátránnyal jár és kedvező a másik félnek, a hatóság a felek egymással szemben álló érdekei között mérlegelést végez. E két alapkategória mellett különbséget tesz a szabályozás az uniós intézmények jogszerű és a jogszerűtlen döntései között. E struktúrából következően a négy kategória tekintetében (jogszerű vs. jogszerűtlen döntések és hátrányos vs. kedvező határozatok) különböző jogi feltételcsoportokat határoznak meg a jogszerű visszavonás és módosítás feltételeként, amelyek szintén az Európai Bíróság gyakorlatában foglaltakat tükrözik vissza, és az összetett esetjogot átlátható jogi struktúrában ültetik át a szabályokba.³⁰⁷

1. A hátrányos döntések módosítása és visszavonása

A Modell Szabályok III-35. cikkében foglalt rendelkezések szerint a hatóság a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidőn túl is módosíthatja vagy visszavonhatja jogszerűtlen döntését, amennyiben az egy felet hátrányosan érint. A felet hátrányosan érintő határozat módosítása vagy visszavonása visszaható hatállyal bír.

A jogorvoslati határidő letelte tehát nem akadályozza meg a hatóságot abban, hogy amennyiben úgy ítéli meg, visszavonja jogszerűtlen döntését. A Modell Szabályok e rendelkezései *azonosságot mutatnak a német szövetségi eljárási törvény rendelkezésével, amely szerint a hátrányt okozó jogellenes határozat egészében vagy részleteiben a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidőn túl is, visszamenőleges hatállyal visszavonható.*³⁰⁸

Ugyanakkor még a hátrányos, jogszerűtlen döntés esetében sem szigorúan vett a modell-szabályozás szerint az uniós intézmények arra irányuló kötelezettsége, hogy megtegyék ezt; szabadon mérlegelhetnek, hogy élnek-e a visszavonás lehetőségével, hiszen ellenkező

305 Modell Szabályok, Magyarázatok..., i. m., 134.

306 Modell Szabályok, Magyarázatok..., i. m., 135.

307 Modell Szabályok, Magyarázatok..., i. m., 136.

308 VwVfG 48. § (1) bekezdése.

esetben a jogszerűtlen döntésekkel szembeni jogorvoslatra rendelkezésre álló időkorlátok értelmüket veszíténék.³⁰⁹

A felet hátrányosan érintő eredeti határozat visszavonása vagy módosítása mind a fél kezdeményezésére, mind hivatalból történhet, a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidőn túl is. A magyar szabályozás terminológiájában gondolkodva a jogintézmény tehát jogorvoslatként és döntés-felülvizsgálatként is értelmezhető; így funkciója kettős. Az első esetben, a jogorvoslati eljárás keretében az ügyfelek, illetve az eljárás egyéb részt vevői védelmének funkcióját hivatott betölteni a közigazgatási hatóságok jogait, jogos érdekeiket sértő határozataival szemben. Míg a második esetben, amikor a hatóság a döntés-felülvizsgálati eljárás keretében lép fel, a cél a jogrend védelme, a közigazgatás jogszabályoknak való feltétlen alárendelésének érvényesítése.³¹⁰

Mindazonáltal, e jogkörének gyakorlása során a hatóságnak figyelemmel kell lennie a döntés módosításának vagy visszavonásának a másik és harmadik felekre gyakorolt hatására. Ez a szabályozás ismét a német szövetségi rendelkezések mintáját követi, amennyiben a jogot vagy jogilag releváns előnyt megalapozó előnyös határozatot csak a jogszabályban meghatározott korlátozások figyelembe vételével vonhatja vissza a hatóság.

Módosíthatja vagy visszavonhatja a hatóság jogszerű határozatát is, amennyiben az egy érintett felet hátrányosan érint. Viszont a jogszerűen meghozott eredeti határozat módosítása vagy visszavonása – csakúgy, mint a német szabályozás szerint – csupán a jövőre vonatkozó hatállyal bír.

2. Az előnyös döntések módosítása és visszavonása

A Modell Szabályok III-36. cikkében foglalt rendelkezések szerint *a hatóság mind hivatalból, mind egy másik fél kérésére módosíthatja vagy visszavonhatja az egyik fél számára előnyös határozatát a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidőn túl is.*

A közigazgatási szervnek azon döntésénél, amely arra irányul, hogy éljen-e a módosítás vagy a visszavonás jogával, és amennyiben él vele, ez a döntés visszaható, avagy jövőbeli hatállyal bírjon-e, figyelembe kell vennie, hogy milyen mértékű az ügyfélnek a határozat jogszerűségéhez kapcsolható jogos várakozása és az, hogy milyen mértékben bízott abban. A modellszabályozás szerint olyan jogszerűtlen döntés esetében, amely előnyös következményekkel jár, a hatóság többféleképpen dönthet. Egyrészt visszavonhatja a korábbi döntést, amely történhet visszamenőleges, avagy jövőbeli hatállyal is, valamint határozhat úgy is, hogy nem vonja vissza a korábbi döntést.

Ezek az eltérő lehetőségek azt hivatottak biztosítani, hogy a hatóság megfelelő mérlegelési lehetőséggel rendelkezzen, amelynek keretében figyelemmel van mind a közérdekre, mind az előnyben részesített fél érdekére. A mérlegelés során kiemelkedő szempont egyrészt

309 *Modell Szabályok, Magyarázatok...*, i. m., 137.

310 GYURITA E Rita: *Jogorvoslati eljárások kérelem alapján = Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, szerk. PATYI András, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 449; és LAPSÁNSZKY András: *a hivatalbóli döntésfelülvizsgálat = Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, szerk. PATYI András, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 499.

az, hogy milyen mértékben nyilvánvaló a korábbi döntéshez kapcsolódó jogszerűtlenség, és hogy vajon az a kedvezményezett magatartása következtében állt-e elő azáltal, hogy hamis vagy nem teljes körű információt szolgáltatott. Kiemelkedő szempont másrészt, hogy a kedvezményezett milyen mértékben hajtott végre – a döntés hatályosságában bízva – olyan befektetéseket, amelyek visszafordíthatatlanok.³¹¹ A visszavonás vagy a módosítás így csak abban az esetben történhet visszaható hatállyal, ha „észszerű időn belül” történik.

Az Európai Közösségek Elsőfokú Bírósága kimondta, hogy míg egyrészt a jogtalan vagy hibás döntés visszamenőleges hatályú visszavonása általában szigorú feltételekhez kötött, másrészt az ilyen döntés jövőre vonatkozó visszavonása mindig lehetséges.³¹²

A hatóság hivatalból vagy a másik fél kérésére, a jogorvoslatra rendelkező határidőn túl is módosíthatja vagy visszavonhatja jogszerű, az egyik ügyfél részére előnyös határozatát. Ezt azokban az esetekben teheti meg, amikor ezt szektorspecifikus jogszabály teszi lehetővé, vagy amikor a fél a határozatban foglaltaknak nem vagy nem határidőn belül tesz eleget, illetve súlyos kár megelőzése vagy elhárítása érdekében.³¹³

Kérelemre a közigazgatási szerv a védelemre érdemes mértékben orvosolja az érintett félnek okozott azon kárát, amely abból származott, hogy a határozat folyamatos hatályosságában bízott.

Különösen fontos és kényes kategóriát képeznek azok az utóbbi esetek, amelyek során jogszerű, előnyös döntések visszavonásáról van szó, hiszen az előnyben részesített érintettek általában fokozott mértékű jogszerű várakozással él(het)nek az ilyen határozatokra alapozva. Ezért a Modell Szabályok vonatkozó rendelkezései kifejezetten szűk körben, szigorú feltételeket szabva hatalmazzák fel a hatóságokat az ilyen döntések visszavonására.

Az Európai Bíróság esetjogán alapul az a feltétel, amikor a közigazgatási szerv arra alapozva vonja vissza jogszerű, előnyt biztosító határozatát, hogy a fél a határozatban foglaltaknak nem vagy nem határidőn belül tett eleget.³¹⁴ A súlyos kár megelőzése vagy elhárítása érdekében történő határozat visszavonására vonatkozó szabályt és a hozzá kapcsolódó jóvátételt viszont a nemzeti jog inspirálta.³¹⁵ A német szövetségi eljárási törvény rendelkezik arról, hogy a jogorvoslati határidő lejártá után is visszavonható a jogszerűen meghozott előnyös döntés, amennyiben a közjót érintő súlyos kár megelőzése vagy elhárítása érdekében szükséges.³¹⁶ A német törvény szerint „Kérelemre a közigazgatási szerv a védelemre érdemes mértékben orvosolja az érintett félnek okozott azon kárát, amely abból származott, hogy a határozat folyamatos hatályosságában bízott és ez a bizodalma védelemre érdemes.”³¹⁷

311 *Modell Szabályok, Magyarázatok...*, i. m., 137.

312 Az 54/77 (1978) ECR 585 Herpels kontra Bizottság ügy, továbbá T-81/95, Interhotel-sociedade Internacional de Hotéis SARL kontra Bizottság (1997) ECR II-1265 ügy [42, 46-47, 61-62].

313 Ilyen szektorspecifikus jogszabály például a Tanácsnak a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendelete. Lásd erről: JÓZSA Zoltán: *a jó közigazgatás alapelvei és a Ket. = a hazai és az uniós eljárásjog aktuális kérdései*, szerk. GERENCSÉR Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Pázmány Press, Budapest, 2015, 70.

314 *Modell Szabályok, Magyarázatok...*, i. m., 138.

315 Német Szövetségi Közigazgatási Eljárási törvény – *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* 49. § (2) és (6)

316 *VwVfG* 49. § (2) bekezdés 5. pont.

317 *VwVfG* 49. § (6) bekezdés.

A súlyos kár – akár a köz-, akár a magánérdeket fenyegeti –, megelőzi a kedvezményezett jogos várakozásait. Annak érdekében, hogy igazságos egyensúlyt biztosítsanak, a kedvezményezett pénzbeli kompenzációt igényelhet azon károk tekintetében, amelyek abból származtak, hogy a döntés hatályosságában bízott.

A közigazgatási szervnek eljárásában e jogköre gyakorlása során figyelemmel kell lennie a módosításnak vagy visszavonásnak a többi és harmadik felekre gyakorolt hatására. A módosításnak vagy visszavonásnak csak akkor van visszaható hatálya, amennyiben az észszerű időn belül történik. Az észszerű határidő tekintetében szintén az Európai Bíróság joggyakorlata az irányadó.³¹⁸ Eszerint a határidő az érintettekkel való közléstől számítandó, és nem célszerű konkrét jogszabályi határidő rögzítése. Ezzel szemben a német eljárási törvény legutóbbi módosításai egyéves határidőt szabnak, ugyanakkor a német bíróságok szerint ez a határidő nem indul el addig, míg a hatóság minden fontos tényezőt meg nem vizsgált annak érdekében, hogy meghozza döntését arról, visszavonja-e korábbi határozatát, avagy sem. Mindennek megfelelően, a reNEUAL szabályok – csakúgy, mint a bíróságok – rugalmas határidőt biztosítanak, és lehetővé teszik az egyes esetek körülményeinek figyelembe vételét.³¹⁹

3. Alapelvei vonatkozások

A már meghozott és az érintettekkel közölt döntések módosításának vagy visszavonásának lehetősége felvethet olyan alapjogi vonatkozásokat, amelyek az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkében foglalt megfelelő ügyintézéshez való joghoz, valamint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 298. cikkében nevesített nyitott, hatékony és független európai igazgatás követelményéhez kapcsolódnak. Ezen alapelvek körében a közigazgatási eljárások során hozott és közölt határozatok módosításával vagy visszavonásával érintett követelmények mindenképp a jogbiztonsághoz és a jogos várakozások tiszteletben tartásához kapcsolhatók, amely alapelvek kidolgozásában az Európai Bíróság esetjogán keresztül jelentős szerepet vállalt.^{320 321}

318 Például: 14/61 Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V. kontra Európai Szén- és Acélközösség Főhatósága [1962] ECR 253 ügy és 15/85 Consorzio Cooperative d'Abruzzo kontra Európai Közösségek Bizottsága [1987] ECR 1005 ügy [12.].

319 *Modell Szabályok, Magyarázatok...*, i. m., 139.

320 Diana-Urania GALETTA, Herwig C.H. HOFMANN, Oriol Mir PUIGPELAT, Jacques ZILLER: *The General Principles of EU Administrative Procedural Law, In-depths Analysis for the Jury Committee*, European Parliament Directorate General for Internal Policies. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf) (2015. október 8.).

321 A két alapelv kapcsán a számos ítélet közül lásd például a T-357/02 Európai Bizottság kontra Freistaat Sachsen [2007] ECR II-1261 ügyet, amelyben az Európai Bíróság kifejtette, hogy az uniós jog rendelkezései nem bírnak visszamenőleges hatállyal, kivéve az olyan eseteket, amelyekben világosan következik az általános vagy különös rendelkezésekből, hogy ez volt a jogalkotó célja, az elérendő cél ezt kívánja meg, és az érintettek jogos várakozásait megfelelően tiszteletben tartották.

www.curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&lgrec=en&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=hu&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-334%252F07&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&pag=1&mat=or&jge=&for=&cid=445517 (2015. október 8.).

Az Európai Parlament 2013-as Állásfoglalása a Modell Szabályok és a tárgyalat szakaszok viszonylatában a kiemelt jelentőségű alapelvek kapcsán a következőket állapítja meg: „A következetesség és a jogos várakozások elve: az uniós közigazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, amely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést érvényesen indokolni kell. Az egyéneknek az uniós közigazgatás korábbi gyakorlatán alapuló jogos és észszerű várakozásait tiszteletben kell tartani.”³²²

A jogbiztonság követelménye a jogállam, a joguralom feltétel nélküli velejárója, amely megköveteli, hogy az EU jogszabályai egyértelműek és pontosak, s ennek köszönhetően az Unió által szabályozott élet- és jogviszonyok, valamint a belőlük származó jogok és kötelezettségek kiszámíthatóak legyenek. Jogilag igazolható kivételektől eltekintve, a jogbiztonsággal nem egyeztethetőek össze a visszamenőleges hatályú jogalkotások és intézkedések, továbbá a közhatalommal rendelkező szervek és hatóságok kötelesek észszerű határidőn belül eljárni és teljesíteni kötelezettségeiket.

A jogos várakozások védelme alapelveként értelmében a hatóságok döntései nem érintetik hátrányosan a szerzett jogokat és a végső jogi helyzetet, kivéve azokban az esetekben, amikor ez a közérdekre való tekintettel feltétlenül szükséges. A jogos várakozások védelmét figyelembe kell venni egy közigazgatási döntés módosításakor vagy visszavonásakor.

A jogos várakozások védelmének elve – a joguralom elvének elemeként – már egészen korán megjelent az Európai Bíróság precedensjogában.^{323 324} A várakozás abban az esetben tekinthető jogosnak, ha jóhiszemű, és bizonyítható, hogy az érintett fél nem láthatta előre a körülmények utólagos változását.

A jogos várakozás védelmének elve rokonságot mutat a magyar szabályozás szerinti, jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmére vonatkozó szabályozással, azonban az EU-s rendelkezések megengedőbbek, mivel a jogos várakozások elvére abban az esetben is lehet hivatkozni, ha az ügyfél nem szerezte meg és nem gyakorolta az üggyel kapcsolatos jogot. Az Európai Bíróság kimondta, hogy a jogos várakozások védelmének elvére való hivatkozás joga minden gazdasági szereplőt megillet, akiben egy intézmény jogos várakozásokat ébresztett.³²⁵ Nem illeti azonban meg a jog azokat a vállalkozásokat, akik a hatályos jogszabályokat megsértették.³²⁶ Némileg eltérő megközelítésekben jelenik meg a jogos várakozások elve a nagy jogrendszerekben. Így az elvet kidolgozó Németországban (*Vertrauensschutz*), az Egyesült Királyságban, ahol a korábban nem létező elvet a bírósági gyakorlat munkálta ki a Közösségekhez való csatlakozás után (*protection of legitimate confidence*) vagy

322 Az Állásfoglalás 3. számú ajánlása.

323 Már 1965-ben, a 111/63 Lemmerz–Werke kontra Európai Szén- és Acélközösség Főhatósága [1965] ECR 677 ügyben, amelyben először fogalmazták meg egyértelműen a jogos várakozások védelmének elvét.

324 GALETTA–HOFMANN–PUIGPELAT–ZILLER: *i. m.*, 18.

325 T-199/99 – Sgaravatti Mediterranea kontra Európai Bizottság ügyben.

326 T-126/97 Sonasa - Sociedade Nacional de Seguranga Lda kontra Európai Bizottság ügy.

Franciaországban (*confiance légitime*).³²⁷ Spanyolországban az Alkotmánynak a közigazgatás működésére vonatkozó rendelkezéseiből levezethetően, a bírósági döntések mellett, az 1990-es közigazgatási eljárási törvénybe is bekerült a következő mondat: „A közigazgatásnak [...] éppígy tiszteletben kell tartania működése közben a jóhiszeműség és a jogos várakozások elveit” (*confianza legítima*).³²⁸

Összességében megállapítható, hogy a ReNEUAL Modell Szabályokban foglalt, az uniós intézmények döntéseinek visszavonására és módosítására vonatkozó rendelkezéseiben is az adminisztratív konvergencia és a közigazgatás európaizálódásának jegyei érhetőek tetten.

Míg a jogorvoslatokra vonatkozóan a Modell Szabályok általánosan nem tartalmaznak rendelkezéseket, az Unió intézményei által hozott határozatok saját hatáskörben történő módosítása, illetve visszavonása tekintetében a szabályozás – úgy tűnik – alapvetően alkalmazható struktúrában rendszerezi a közigazgatás által egyrészt jogszerűen vagy jogszerűtlenül meghozott, másrészt a felek részére hátrányos, illetve kedvező határozatok módosítására és visszavonására vonatkozó rendelkezéseket. Ezzel egyben eleget tesz az Európai Parlament Állásfoglalásában, a döntés saját hatáskörben történő felülvizsgálatáról és kijavításáról szóló 5. ajánlásába foglalt kívánalmaknak. A vonatkozó szabályok alkalmazhatóságának vélelmezhetőségét támasztja alá az a tény, hogy az írás által tárgyalt rendelkezések kidolgozásához inspirációul a tagállamok eltérő, működő közigazgatási eljárási joga (pl. német, spanyol, francia minták), továbbá az Európai Bíróság precedensjoga szolgáltak. Mindezek közül az utóbbi nem csupán a jogintézmények közötti rendszerezésben, de a kiemelkedő jelentőséggel bíró, tiszteletben tartandó jogelvek kimunkálásában is elsődleges szerephez jutott.

VII. A MODELL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE. JAVASLATOK AZ UNIÓS DÖNTÉSHOZATALRA VONATKOZÓAN³²⁹

1. Az RN-Javaslat döntéshozatalra vonatkozó könyvének általános értékelése

A Javaslat III. Könyve a hazai terminológiával élve az alapeljárás, vagy másként fogalmazva az elsőfokú uniós közigazgatási eljárás szabályait kívánja összefoglalni. Ehhez a Parlament Állásfoglalásának 4. ajánlása számos iránymutatást nyújt az alábbi témakörökben:

- 4.1. ajánlás: a közigazgatási eljárás kezdeményezése;
- 4.2. ajánlás: az átvételi elismervények kezelése;
- 4.3. ajánlás: a pártatlanság szabályai;
- 4.4. ajánlás: a meghallgatáshoz való jog;

327 Giacinto Della CANANEA , www.ijpl.eu/assets/files/pdf/2009_volume_1/GdC%20%20Legitimate%20expectations.pdf (2015. 10. 10.).

328 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 3. cikk 1–2. mondat.

329 A fejezet Boros Anita írása.

- 4.5. ajánlás: az egyénnek a saját aktájához való hozzáférésre irányuló joga;
- 4.6. ajánlás: a határidők;
- 4.7. ajánlás: a közigazgatási határozatok formája;
- 4.8. ajánlás: az indokolási kötelezettség;
- 4.9. ajánlás: a közigazgatási határozatokról való értesítés;
- 4.10. ajánlás: a rendelkezésre álló jogorvoslatok feltüntetése.

Az RN-Javaslat lényegében követi az Állásfoglalás által meghatározott főbb pontokat, néhol kiegészítve azt, máshol szinte szó szerint csak az Állásfoglalásban meghatározottak megismétlésére szorítkozva. A III. Könyv 36 különböző része eltérő részletettségű, néhol igen hiányos, noha az uniós közigazgatási eljárásjog legmeghatározóbb kérdése az uniós közigazgatási döntés, illetve annak előkészítése. Azt is láttuk a vizsgálataink során, hogy a már meglévő uniós közigazgatási normák számos olyan eljárási módszert szabályoznak, amelyek általános szintre vetíthető szabályokat is tartalmaznak. Ezek közül számos példát nevesítettünk az RN-Javaslat elemzésekor, ezért a legalapvetőbb problémának e fejezet kapcsán is azt látjuk, hogy nem kerültek áttekintésre legalább a legfontosabb uniós szektorspecifikus eljárási szabályok, és nem kerültek összegyűjtésre a legfontosabb, már most is létező eljárási cselekmények szabályai.

Szintén általános problémaként jelentkezik a Javaslatban, hogy egyes szabályok tekintetében a tagállami hatóságok eljárását is a Javaslat hatálya alá vonja. Ahogyan az elemzésünk lelegején kifejtettük, úgy véljük, hogy az uniós közigazgatási eljárásjogi kódexnek az *Unió szerveinek, vagyis a közvetlen uniós közigazgatás szerveinek az eljárására kell kiterjednie*, és az olyan ágazatokban – például versenyjog, vagy fogyasztóvédelem –, amelyek tekintetében az uniós és a tagállami szervezetek is önálló feladat-és hatáskört állapítanak meg az ágazati uniós jogszabályok, *célszerű az ágazati normákra bízni a specifikus eljárási szabályok* – így például a konzultáció, az együttműködés, vagy az összevont eljárások – *meghatározását*.

A Javaslat felépítését áttekintve megállapítható, hogy az egyáltalán *nem konzekvens: célszerű lenne egyértelműen elkülöníteni az alapeljárás szabályrendszerén belül: ad a) az eljárás megindításának és az egyszerű eljárásnak, ad b) az összetett eljárás és ahhoz kapcsolódóan a tényállás tisztázásának és ad c) a döntéshozatalhoz kapcsolódó eljárási cselekmények szabályait*.

Ebből következően nem tartjuk támogatandónak a III. Könyvben elhelyezni eljárási alapelveket, hiszen a korábbi javaslatunk szerint – a Parlament Állásfoglalásával összhangban – az alapelvek az uniós eljárási kodifikáció egyik legfontosabb részét kell, hogy képezzék, tekintettel arra, hogy azok az uniós közigazgatási eljárásjog leginkább kimunkált részei. Ebből következően álláspontunk szerint az alapelveket önálló fejezetben vagy – ahogyan az RN-Javaslat felépül – *az általános szabályokat és az alapelveket is magában foglaló különálló* könyvben szükséges szabályozni.

Ahogyan arra már szintén utaltunk, ebben az általános fejezetben lenne célszerű pontosan meghatározni *az uniós közigazgatási eljárási kódex hatályát*, különös tekintettel annak alanyi és tárgyi hatályára. Jogtechnikai szempontból ebben a fejezetben indokolt elhelyezni azokat a fogalommeghatározásokat, értelmező rendelkezéseket is, amelyek a teljes alapeljárás tekintetében relevanciával bírnak.

Ezzel összefüggésben az Állásfoglalás 1. ajánlása a rendelet céljául azt tűzte ki, hogy az a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálja. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia.

A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.

Ha megnézzük a parlamenti ajánlást, akkor szembetűnő, hogy a hat ajánlásban a közigazgatási eljárás szabályozása tekintetében releváns legfontosabb tárgykörök jelennek meg: 1. a hatály, 2. az általános és az ágazati eljárási szabályok egymáshoz való viszonya, 3. a szabályozandó elvek, 4. a döntéshozatal szabályai, 5. a döntés kijavítása és felülvizsgálata, illetve 6. a rendelet formája és megismerése. Tekintettel arra, hogy az Állásfoglalásban a parlament felkérte a Bizottságot, hogy az EUMSZ 298. cikke alapján – *a parlament Állásfoglalásának mellékletében közölt részletes ajánlások nyomán – terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásjogról szóló rendeletre irányuló javaslatot*. Felvetődhet a kérdés, hogy a parlament Állásfoglalásában megfogalmazott főbb paramétereken túl is tehet-e javaslatot a bizottság? az EUSZ 17. cikke értelmében a bizottság előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket. A bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. A 17. cikk (2) bekezdése szerint, ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a bizottság javaslata alapján lehet elfogadni. Az egyéb jogi aktusokat akkor kell a Bizottság javaslata alapján elfogadni, ha a Szerződések úgy rendelkeznek.

Ebből következően a Bizottságnak egy olyan rendelet tervezetet kell kidolgoznia, amely alkalmas arra, hogy elinduljon az uniós jogalkotás útján. A parlament az Állásfoglalás kibocsátását megelőzően hosszas kutatásokat folytatott a bizottságain keresztül, ezért a Bizottságnak legalább a kódex főbb strukturális jegyeit tekintve célszerű követnie a parlament Állásfoglalását.

A továbbiakban megvizsgáljuk az RN-Javaslat alapeljárásra vonatkozó struktúráját és a megfontolásra javasolt egyes nyitott vagy nem kellő alapossággal megfogalmazott kérdésköröket.

2. Az RN-Javaslat III. Könyve egyes rendelkezéseinek értékelése

Ahogy az a korábbiakban már jeleztük a III. Könyv 1. fejezete az *Általános rendelkezések* címet viseli, amely a Kódex alkalmazásának tárgyköreit, a fogalom meghatározásokat tartalmazza. Ez utóbbi kapcsán a Javaslat a közigazgatási döntés, a közigazgatási szerv, az ügyfél, az egyéb érdekelt, a helyszíni vizsgálat, illetve az ügyintéző fogalmát definiálja. Kétségtelen, hogy ezeknek a fogalmaknak a definiálása elengedhetetlen, azonban álláspontunk szerint – ahogyan azt már kiemeltük – *a Kódex elején egy önálló részben érdemes*

meghatározni. Mindemellett a Javaslatban meghatározott definíciók meglehetősen általánosak, így ahhoz, hogy ezek a definíciók az uniós eljárásjogban ténylegesen alkalmazhatók legyenek az szükséges, hogy az említett definíciók kiegészüljenek, különös tekintettel az uniós közigazgatási szerv vagy hatóság pontos meghatározásával, hiszen ahogyan arra már utaltunk, jelenleg különböző időszakban, különböző jogalapok mentén, eltérő hatáskörrel létrejött uniós közigazgatási szerveket különböztethetünk meg. Anélkül, hogy pontosan nem tudjuk, mely közigazgatási szervek eljárására fog kiterjedni a rendelet hatálya, nehéz alkalmazandó szabályokat alkotni. Emellett azt is szem előtt kell tartani, hogy a parlament Állásfoglalásának megfelelően a közvetlen közigazgatásra alkalmazandó szabályokat kell kidolgozni. Ez egyben azt is jelenti, hogy a közigazgatási eljárási kódex nem lehet az uniós és a tagállami közigazgatási szervek közötti szervek közötti hatáskör-megosztási szabályok színtere. Másrészt az olyan eljárástípusokban, amelyek során az uniós és a tagállami közigazgatási szervek is eljárási jogosultsággal rendelkeznek, többnyire rendeleti szinten kerültek már kimunkálásra a szektorspecifikus eljárási szabályok. Éppen ezért – ahogyan arra már utaltunk – ezeket az eljárási hatáskör megosztási szabályokat nem célszerű az általános eljárási kódex szintjére emelni.

Szintén célszerű vizsgálat alá vonni azokat az eljárási szabályokat, amelyek útján az uniós polgárok közigazgatási eljárásjogi értelemben kapcsolatba kerülhetnek az uniós szervekkel, annak érdekében, hogy pontosan behatárolható legyen, ki lehet az uniós közigazgatási eljárás ügyfele: az, aki az Unió szerveihez fordul és az ügyében az uniós szervek valamilyen joghatás kiváltására alkalmas aktus bocsátanak ki, vagy az is, aki esetleg tájékoztatást kér az Unió szerveitől, esetleg panaszt nyújt be egy foganatosított intézkedés ellen, vagy például az a tagállam, amelyet a Bizottság hivatalból eljárás alá von.³³⁰ Ehhez kapcsolódóan érdemes megvizsgálni a már meglévő, kodifikált ágazati eljárási szabályok tekintetében az egyéb érdekelt fogalmát is,³³¹ hiszen a Bíróság eljárása során, a bírósági eljárási szabályok részletesen kimunkált rendelkezéseket tartalmaznak például arra nézve, hogy ki minősülhet perbeli beavatkozónak, illetve kinek lehet perképessége. Tekintve, hogy ezek a szabályok sem előzmény nélküliek az Unióban és a Bíróság kiterjedt ítélkezési gyakorlattal rendelkezik

330 Az ügyfél terminológia nem idegen az Unió jogától, hiszen számos már meglévő jogszabály utal rá. Ilyen például a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU Irányelv, a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) szóló 2016/679 rendelet, a nem automatikus működésű mérlegek forgalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok harmonizációjáról szóló 2014/31/EU irányelve, az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapításáról és a 89/106/EKG tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 305/2011/EU rendelet, a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkatrészeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról szóló 2007/46/EK irányelv.

331 Az egyéb érdekelt fogalma szintén számos uniós jogszabályban megjelenik. Ilyen például a vitaminok, ásványi anyagok és bizonyos egyéb anyagok élelmiszerekhez történő hozzáadásáról szóló 1925/2006/EK rendelet 8. cikk (4) bekezdése; a biocid termékek forgalmazásáról és felhasználásáról szóló 528/2012/EU rendelet 81. cikk (2) bekezdése; az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 178/2002/EK rendelete 9. 55–56. Preambulum bekezdése, illetve 40. cikk (4) bekezdése.

a tárgykört illetően, ezek vizsgálata eredményeként is a közigazgatási eljárásjog szempontjából hasznos információkhoz juthatunk.³³²

Szintén itt lenne érdemes olyan általános kérdéseket rendezni, mint az ügyintéző kizárására vonatkozó összeférhetetlenségi vagy a határidőkre vonatkozó szabályok, – szemben az RN. Javaslat szerinti elhelyezéssel.

A Javaslat III. Könyvének 2. fejezete foglalkozik az eljárás megindításával és az eljárásvezetés egyes kérdéseivel. Ahogyan említettük a Javaslat III. Könyvre vonatkozó struktúrája nem a legegyszerűsebb: a III. könyvben megjelenő jelenlegi hat fejezet (az első kettőt már említettük, a 3. Az információgyűjtés, a 4. A meghallgatáshoz való jog és a közigazgatási szervek közötti konzultáció, az 5. Az eljárás befejezése, mag a 6. A döntés reparációjának egyes kérdéseivel foglalkozik) helyett inkább azt javasolnánk, hogy az uniós eljárásjogi kódex az alap-eljárás szabályait aszerint építse fel, ahogyan a gyakorlatban jelenleg folynak az eljárások: a kodifikáció olyan értelemben kap egy kapaszkodót, hogy nagyon sok ágazati eljárástípus esetében az ágazati normák mentén vagy éppen azok hiányában már kialakult eljárási hagyományok léteznek, ezért egyáltalán nem képtelen ötlet egy uniós közigazgatási eljárás rekonstruálása: könnyen áttekinthető például számos kérelemre induló illetve hivatalból kezdeményezhető eljárástípus, néhol már online kérelem kitöltésével kezdeményezhető az eljárás (pl. az európai ombudsman esetében).

Ennek megfelelően azt érdemes első körben vizsgálni, hogy a kérelemre, vagy a hivatalból induló eljárások aránya lesz-e nagyobb: a tagállami jogokban többnyire a kérelemre induló eljárások aránya magasabb, hiszen minden olyan eljárás, amely valamilyen jogosultság megszerzésére irányul, csak kérelemre indulhat a jogállamiság alapelvére figyelemmel. Az Unió jogában azonban számtalan olyan eljárás van, amely valamilyen (hatósági) ellenőrzés fogatosítására irányul. 2014-ben a polgárok, vállalkozások és szervezetek változatlanul igen aktívak voltak az uniós jog potenciális megsértéséről szóló bejelentések terén. A Bizottsághoz több új panasz (3715) érkezett, mint a megelőző években (2013-ban 3505; 2012-ben 3141, 2011-ben 3115, 2010-ben pedig 3349 panaszt nyújtottak be) – írja a Bizottság 32. évi Jelentése az uniós jog végrehajtásáról.³³³ A panaszok kezelésén túl a Bizottság saját kezdeményezésére is vizsgálja az uniós jog helyes végrehajtását. 2014 során 893 vizsgálat indult, 2013-ban 1023. A leginkább érintett tagállamok Olaszország, Görögország és Spanyolország voltak.³³⁴

A fentiek alapján célszerű lenne az alábbi struktúrát követni:

- a) *Az eljárás megindulása:* ebben a fejezetben lenne érdemes elemezni a kérelemre és a hivatalból induló eljárás szabályait, illetve esetlegesen azokat az eseteket, amikor az uniós szervek a tudomásukra jutott jogsértés esetén az eljárást folytathatják vagy éppen kiterjeszthetik korábban nem vizsgált kérdésekre.

332 Lásd www.curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_hu.pdf (2016. július 17.).

333 Brüsszel, 2016. 09. 09. 2015/2326 (INI).

334 Lásd az előző lábjegyzetet.

Nagyon fontos lenne annak meghatározása is, hogy *miként lehet előterjeszteni a kérelmeket* az uniós közigazgatási szervekhez: ahogyan említettük, vannak olyan esetek, ahol az elektronikus regisztráció, illetve őrlapkitöltés jelenleg is működik, ugyanakkor meg kell hagyni a hagyományos, papír alapú kérelem előterjesztési lehetőségeket is.

A *kérelem tartalmi* elemeit tekintve nem célszerű szigorú szabályok meghatározása: az ügyfél azonosításához szükséges adatokon túl további kötelező formai előírások megfogalmazását nem tartjuk szükségesnek.

A parlament Állásfoglalása és az RN-Javaslat is kiemeli a *tájékoztatáshoz való jog* jelentőségét: ezzel egyetértve javasoljuk a tájékoztatás alapvető szintű szabályozását és az uniós eljárásjog alapeljárási fejezetében az ügyről való tájékoztatás – magyar terminológiával élve az értesítés - szabályainak a megfogalmazását.

- b) *A döntés előkészítése és a tényállás tisztázása*: ebben a részben lenne célszerű összegyűjteni egyfelől a kérelem vizsgálatát – kérelemre induló eljárástípusok esetében –, illetve mindkét alaptípusnál a hiánypótlás szabályait. Tekinthetjük ezt a b) pont szerinti eljárási szakasz első etapjának. Ezt követheti a tényállás tisztázása és az ahhoz szükséges bizonyítási eljárás szabályozása. Az RN-Javaslat a bizonyítás kapcsán számos kérdést rendezni javasol, azonban a szabályai mégsem alkotnak egy egymással koherensen összefüggő láncolatot. A vizsgálat érezhetően nyomatékosabb figyelmet kapott az RN kimunkálói körében, azonban ahogyan már említettük a bizonyítás szabályait elsősorban a már meglévő bizonyítékok és bizonyítási eszközök/módszerek szabályainak vizsgálata után lehet alaposabb kodifikáció alá vonni. Az kétségtelen, hogy az RN-Javaslat összegyűjtötte azokat a bizonyítási metódusokat, amelyek a leggyakoribbak az uniós közigazgatási eljárásjog meglévő szabályrendszerében, azonban azok szabályozása nem kifejezetten konzekvens (pl. a helyszíni vizsgálatok javasolt szabályozása meglehetősen részletes, míg az okirati bizonyítás részletsabályairól hallgat a tervezet).
- c) *Döntés az uniós közigazgatási eljárásban*: ez a kérdés a tagállamihoz hasonlóan kiemelt fontossággal bír, hiszen a döntés lesz az, amelyben az Unió döntése realizálódik, és amely ellen biztosítandó a jogorvoslat lehetősége. Az RN-Javaslat vonatkozó részei lényegében megismétlik a parlament Állásfoglalásának ajánlásait, ugyanakkor döntések meglévő dichotómiájának kérdéseivel nem foglalkozik, ahogyan – az indokolási kötelezettség és a jogorvoslatokról való tájékoztatás előírásán túl – a döntés felépítésével, joghatásaival és jogerőre emelkedésével sem. A Javaslat röviden szabályozni javasolja a döntés reparációjának egyes kérdéseit is, ugyanakkor a hazai szabályozáshoz képest ezek a rendelkezések meglehetősen szűkszavúan fogalmaznak.