

**Boros Anita, egyetemi docens**

*Nemzeti Közszolgálati Egyetem*

## **Közigazgatási eljárás az Európai Unióban**

### **I. Közigazgatási jog az Európai Unióban – az uniós jog végrehajtása**

A közigazgatási eljárásjog minden esetben anyagi természetű jogszabályok végrehajtására hivatott. Ennek megfelelően az európai közigazgatási eljárásjog meghatározásához is elengedhetetlen annak tisztázása, pontosan mit is kell végrehajtani az Európai Unióban, illetve a végrehajtásnak milyen közigazgatási jogi aspektusai és feltételei vannak. Ez tehát azt jelenti, hogy meg kell vizsgálnunk, beszélhetünk-e uniós közigazgatási jogról és azon belül közigazgatási eljárásjogról?

A közigazgatási jog fogalmának meghatározására számos szerző vállalkozott. Mind a közigazgatási jognak, mind a közigazgatási eljárásjognak kimunkált fogalomrendszere van a nemzeti jogokban, azonban az uniós közigazgatási jog és méginkább az uniós közigazgatási eljárásjog fogalmának meghatározását tekintve nem ez a helyzet. Ez részben azzal magyarázható, hogy a szakirodalom képviselői sokáig elsősorban a tagállami autonómia elvéből következően tagállami hatáskörnek tekintették a közigazgatási jog szervezeti és jogi kereteinek kialakítását,<sup>1</sup> és az Unió működését nem kifejezetten közigazgatási aspektusból vizsgálták. Az elmúlt években jelentős változásnak lehetünk tanúi: bizonyos területeken erőteljesen megfigyelhető az uniós jog erőteljes ráhatása a tagállami közigazgatási jogra. Ez elsősorban azokon a területeken szembeötlő, amelyek különös jelentőséggel bírnak a belső piac működésében.

A közigazgatási jog europeanizálódása, az európai közigazgatási jog létrejötte, a nemzetközi trendek, a határon átnyúló eljárási cselekmények és együttműködési formák alapjaiban változtatják meg az egykori nemzetállamhoz kötődő közigazgatási felfogásokat.

*Az európai közigazgatási jog és a közigazgatási jog europeanizálódása két olyan fogalom, mely újabban a közigazgatási joggal foglalkozó szakemberek homlokterében áll: az európai közigazgatási jog elsősorban az Unió jogának végrehajtását jelenti egyrészt az Unió szervei, másrészt a tagállami közigazgatási szervek által, míg a közigazgatási jog europeanizálódása elsősorban abban ragadható meg, hogy az Unió egyes területeken a jogalkotás és a jogalkalmazás terén aktívan meghatározza a tagállami közigazgatási jog szabályozásának irányát.<sup>2</sup>*

*Az európai közigazgatásra vonatkozó szabályok egyfelől az alapító szerződésekből, másfelől a másodlagos jogban jelennek meg. Önálló uniós közigazgatási jogi fejezetet ugyanakkor nem találhatunk az uniós jogforrásokban. Ennek okán az Unió közigazgatása és közigazgatási eljárásjoga is eltér a tagállami közigazgatástól. A tagállami és az uniós közigazgatás eltérőségének számos oka van, de talán a legfontosabb, hogy eltérő fogalomrendszer érvényesül az Unió és a tagállamok jogában. Csak az uniós jogát tekintve kevésbé azonosíthatók be a közigazgatás fogalmának határai, mint a tagállami közigazgatási jog esetében: ez részben az uniós közigazgatási jog által ellátandó funkciók kevésbé konkretizált voltára, részben a klasszikus közigazgatási szervezeti keretektől eltérő sajátos hatáskörtelepítési szabályokra vezethető vissza.*

Az uniós közigazgatás minden aspektusának vizsgálata megérne egy doktori disszertációt is, ezért tanulmányunk jelen fejezetében el-

<sup>1</sup> Fábíán Adrián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. In: Magyar Közigazgatás. 2006/10:615. 2013/2.

<sup>2</sup> Az europeanizációval összefüggésben ld. Boros Anita: A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog europeanizálódása. In.: Jogtudományi Közlöny 2011. LXVI. évf. 3.sz. p. 175-187.

sődlegesen abból a szempontból vizsgáljuk az uniós jogot, hogy megállapítsuk: létezik-e uniós közigazgatási eljárásjog, és ha igen, melyek annak jellemzői.

Szervezeti oldalról érdemes abból az alaptételekből kiindulnunk, hogy *az unió jogának végrehajtását sajátos uniós szervezetrendszer látja el, sajátos eljárási szabályok alapján*. Ebből következően az uniós közigazgatási jogviszony egyik alanyai az az uniós szervek és az uniós jog végrehajtásában részt vevő tagállami közigazgatási szervek összessége. Ebben az értelemben tehát *léteznek uniós közigazgatási szervek*.

Az uniós jog végrehajtása tekintetében megkülönböztetünk *közvetlen és közvetett* végrehajtást. Az uniós jog közvetlen végrehajtása azt jelenti, hogy az Unió jogát az Unió saját szervei, míg a közvetett végrehajtás során a tagállami közigazgatási szervek hajtják végre.<sup>3</sup> A végrehajtás ily módon történő két meghatározó irányát az utóbbi időben kiegészíti egy harmadik, nevezetesen *az együttműködésen alapuló végrehajtás*.<sup>4</sup>

Maradva a szorosabb értelemben vett Unión belüli közigazgatásnál és közigazgatási eljárásnál, az kétségtelen, hogy az uniós közigazgatás csúciszerve a *Bizottság*, azonban a szerteágazó uniós közigazgatási jogi feladat végrehajtásában a Bizottságot számos egyéb szerv segíti. Ide sorolhatók az ún. *uniós decentralizált és végrehajtó ügynökségek, vagy a szakilletve tudományos testületek*. A decentralizált ügynökségek az uniós intézményektől független, az európai közjog hatálya alá tartozó szervek.<sup>5</sup> Ilyen például az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság (EFSA), az Európai Halászati Ellenőrző Hivatal (EFCA), vagy a Közösségi Növényfajta-hivatal (CPVO). A végrehajtó ügynökségek az 58/2003/EK rendelet alapján kerültek

felállításra bizonyos uniós programok igazgatásához kapcsolódó feladatok ellátására. Ide sorolható például a Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatala (TEN-T EA), vagy a Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség (EACI).<sup>6</sup> Azt, hogy az említett szervek közül melyik rendelkezik a hazai közigazgatási eljárásjogban ismert hatósági jogkörrel, azaz mikor járhatnak el olyan ügyekben, ahol az ügyfelek számára valamilyen jogot, vagy kötelezettséget állapítanak meg, az függ egyfelől az adott szervtípus jellegétől, másfelől attól, hogy milyen hatásköröket gyakorolhat. Közigazgatási eljárásjogi tekintetben az olyan hatáskörök, amelyekhez eljárásjogi természetű hatáskörök tapadnak, az alapító szerződésekben a Bizottsághoz kerültek telepítésre. Ezeket a hatásköröket a Bizottság szervei útján, vagy a már említett egyéb szervek bevonásával látja el. Az bizonyos, hogy *olyan általános eljárási norma*, mint a hazai Ket., az osztrák AVG, vagy a német VwVfG, jelenleg *nem létezik* az Unió jogában. Ez persze nem jelenti azt, hogy ne léteznének eljárási szabályok. Ahogyan arra már utaltunk, néhol maguk az alapító szerződések is meghatároznak eljárási természetű szabályokat, amelyek esetében a hatáskör címzettje elsődlegesen a Bizottság és persze az uniós jog végrehajtásában részt vevő egyéb szervek eljárását is meghatározzák bizonyos szabályok, azonban azok meglehetősen heterogén szabályozási módszerek mentén kerültek kidolgozásra, így jelenleg igen színes képet festenek és elsősorban (belső) eljárási szabályzatokban jelennek meg.

Természetesen nem szabad megfeledkeznünk az uniós jog végrehajtásának másik pilléréről, a tagállami végrehajtásról sem. Figyelemmel arra, hogy írásunk elsődlegesen az unión belüli eljárási szabályok rövid áttekintésére hivatott, a tagállami közigazgatás uniós végrehajtásban betöltött szerepével most nem foglalkozunk, így csak megjegyezzük, hogy a Lisszaboni Szerződés az „Igaz-

<sup>3</sup> Danwitz: *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, 2008, 311-312.

<sup>4</sup> Danwitz, i.m. 313.p.

<sup>5</sup> [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_hu.htm) (2013.09.20.)  
 2013/2.

<sup>6</sup> [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_hu.htm) (2013.09.20.)

gatási együttműködés” c. fejezettel megerősíti, hogy „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását (...) közös érdekű ügynek kell tekinteni.”<sup>7</sup> Az uniós tagállamok heterogén közigazgatási berendezkedése, eltérő eljárási szabályai mondhatni az uniós jog végrehajtásának egy másik kellően bonyolult szintjét képezik.

Nos, előbbi megállapításainkra figyelemmel célszerűnek mutatkozik, ha vizsgálódásunkat a Bizottságra fókuszáljuk.

## II. A Bizottság eljárása

A Bizottság által gyakorolható hatásköröket egyfelől az alapító szerződések, másfelől egyes másodlagos jogforrások határozzák meg. Anélkül, hogy az alapító szerződésekben lefektetett valamennyi eljárási rendelkezést hosszasan elemeznénk, tanulmányunk jelen fejezetében csak a legfontosabb kérdésekre kívánunk rávilágítani.

Ezek közül talán a legfontosabb az Európai Unióról Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 17. cikkének (1) bekezdése, mely szerint „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. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását. Végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat. A Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el.”

Emellett a Lisszaboni Szerződés 298. cikke kimondja: „Feladataik ellátása során az Unió

intézményei, szervei és hivatalai *egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak*. A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében”.

Ezeket az általános közigazgatási jellegű felhatalmazásokat egészítik ki az az alapító szerződések egyéb, általános, valamint egyes, általunk szakigazgatási természetűnek titulált különös szabályai, valamint azok gyakorlati alkalmazását segíti számos egyéb, nem kötelező jellegű, de eljárási természetű szabályt megfogalmazó dokumentum, ilyen pl. a Helyes hivatali magatartás európai kódexe.

Az általános eljárási jellegű szabályok közül kiemelés érdemel az EKSz. 189-190. cikke, mely az egyedi ügyekben eszközölhető *határozathozatalra vonatkozó szabályokat* fekteti le és akként rendelkezik, hogy „feladatai ellátása érdekében (...) a Bizottság e szerződés rendelkezéseinek megfelelően *határozatokat hoz* (...). A határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl.

A (...) a Bizottság által elfogadott határozatoknak *indokolást kell tartalmazniuk*, és azokban utalni kell minden olyan *javaslatra vagy véleményre*, amelyet e szerződés értelmében be kell szerezni.” A 191. cikk alapján a határozatokról értesíteni kell a címzettjeiket, és azok az értesítéssel lépnek hatályba.

A 192. cikk a *döntések végrehajtása* kapcsán kimondja, hogy a Bizottság olyan határozatait, amelyek – az államokat kivéve – a jogalanyokra vagyoni kötelezettséget rónak, végrehajthatók. A végrehajtásra annak az államnak a hatályos polgári eljárási szabályai vonatkoznak, amelynek területén a végrehajtásra sor kerül. A határozatot végrehajtási záradékkal az a nemzeti hatóság látja el – az okirat valódiságának vizsgálatán kívül minden más ellenőrzést mellőzve –, amelyet az egyes tagállamok kormányai erre a célra kije-

<sup>7</sup> Az Unió csupán felajánlja a segítséget a tagállamoknak, melynek keretében támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. A 197. cikk (2) bekezdésének 3. fordulata azonban kiemeli, hogy egyetlen tagállam sem köteles igénybe venni a támogatást.

lölnek, és amelyről a Bizottságot és a Bíróságot tájékoztatják.

Ha ezeknek az alaki követelményeknek az érintett fél kérelmére eleget tettek, a fél a nemzeti jognak megfelelően közvetlenül az illetékes hatóságtól kérheti a végrehajtást. A végrehajtást csak a Bíróság határozata alapján lehet felfüggeszteni. A végrehajtási eljárás szabálytalanságára vonatkozó panaszok tekintetében azonban a nemzeti igazságszolgáltatási szervek rendelkeznek hatáskörrel.

Számos eljárási rendelkezéssel találkozhatunk a *másodlagos jogban* is. Ezeknek a rendelkezéseknek egy része általános, míg mások speciális, ágazati eljárási szabályokat határoznak meg.

Általános közigazgatási eljárási kérdéseket szabályozó szekunder jogi jogforrás például az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet, amelynek célja, hogy a lehető legteljesebben érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának, és ezzel kapcsolatban általános elveket és korlátokat állapítson meg az EK-Szerződés 255. cikke (2) bekezdésének megfelelően. A hivatkozott rendelet nyolcadik preambulumbekkezdése szerint a rendelet teljes körű alkalmazásának biztosítása érdekében az Unió valamennyi tevékenységére vonatkozóan az intézmények által létrehozott valamennyi ügynökség köteles alkalmazni a rendeletben megállapított elveket. Erre való figyelemmel a rendelet meghatározza a dokumentumokhoz való hozzáférés általános eljárásrendjét. Hasonlóképp általános eljárási szabályokat határoz meg a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001/EK rendelet is.

Az egyes uniós politikák, vagy a közigazgatási jog nyelvére lefordítva szakigazgatási területeken sajátos eljárási szabályok kerültek kidolgozásra. Talán a két legjellemzőbb pél-

da a *versenyjogi és az állami támogatásokra* vonatkozó eljárások köre. Annak érdekében, hogy a Bizottság eljárási jogosítványaiba némiképp betekintést nyerjünk, vizsgáljuk meg, mi is történik az ilyen eljárásokban?

Az általunk versenyjogi eljárástípusnak nevezett speciális Bizottsági eljárás legfontosabb jogalapja az 1/2003/EK rendelet, a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról.

A hivatkozott rendelet alaptényállása, hogy a Szerződés<sup>8</sup> 81. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó olyan megállapodások, döntések és összehangolt magatartások, amelyek nem felelnek meg a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésében foglalt feltételeknek, tiltottak anélkül, hogy ezt előzetes határozatnak kellene megállapítania. Hasonlóképpen tiltott a Szerződés 82. cikkében említett erőfölénnyel való visszaélés, anélkül hogy ezt előzetes határozatnak kellene megállapítania.

A szóban forgó eljárásban a Bizottság és a tagállami hatóságok megosztott hatáskörrel rendelkeznek: a Szerződés 81. és 82. cikkének alkalmazása érdekében a rendelet konkrét eljárási hatásköröket állapít meg a Bizottság számára, és azt is leszögezi, hogy a tagállamok versenyhatóságai egyedi ügyekben alkalmazhatják a Szerződés 81. és 82. cikkét és a hivatalból vagy kérelemre lefolytatott eljárásaik során az alábbi döntéseket hozhatják:

- előírhatják a jogsértő magatartás befejezését,
- ideiglenes intézkedéseket rendelhetnek el,
- kötelezettségvállalásokat fogadhatnak el,
- pénzbírságot, kényszerítő bírságot vagy a nemzeti joguk által biztosított egyéb szankciót szabhatnak ki, vagy
- amennyiben a tilalom feltételei nem teljesülnek, olyan határozatot is hozhatnak, hogy részükről semmilyen intézkedés nem indokolt.

<sup>8</sup> Itt az EK-Sz. 81-82. cikke/EUMS. 101-102. cikke.

A Bizottság eljárása során jogosult

- *jogsértés megállapítására*: amennyiben a Bizottság kérelemre vagy hivatalból megállapítja a Szerződés 81. vagy 82. cikkének megsértését, határozatban a jogszerűtlen magatartással való felhagyásra szólíthatja fel az érintett vállalkozásokat és vállalkozások társulásait. E célból az elkövetett jogsértéssel arányos, a jogsértés tényleges megszüntetéséhez különböző jogorvoslati intézkedéseket tehet. Ha a Bizottság olyan határozatot szándékozik elfogadni, amely a jogsértés befejezését írja elő, és az érintett vállalkozások vállalják, hogy a Bizottság által számukra az előzetes értékelésben előírt elvárásoknak eleget tesznek, a Bizottság határozatával ezeket a kötelezettségvállalásokat a vállalkozások számára kötelezővé teheti. Az ilyen határozat határozott időre fogadható el és azt mondja ki, hogy a Bizottság részéről semmilyen további intézkedés nem indokolható. Természetesen ez nem zárja ki azt, hogy a Bizottság az eljárást kérelemre vagy hivatalból ismételten megindítsa, amennyiben a határozat alapjául szolgáló bármely tényben jelentős változás állt be, az érintett vállalkozások a vállalt kötelezettségeiknek nem tesznek eleget, vagy amennyiben a határozat alapját a felek által szolgáltatott hiányos, pontatlan vagy félrevezető információk képezték.
- *ideiglenes intézkedés elrendelésére*: a versenyt veszélyeztető komoly és helyrehozhatatlan kár kockázata miatt felmerülő sürgős esetben a Bizottság saját kezdeményezésére, prima facie megállapított jogsértés alapján ideiglenes intézkedést rendelhet el. Az ideiglenes intézkedés határozott időre szól, és szükség esetén meghosszabbítható.

Az egyes eljárási szabályok tekintetében kiemelendő, hogy a *bizonyítási teher* az eljárás során a jogsértést állító felet vagy hatóságot terheli.

A Bizottság az eljárás érdekében adatszolgáltatásra szólítja fel az érintett vállalkozásokat, emellett adat szolgáltatását kérheti minden olyan természetes vagy jogi személytől, aki hozzájárul ahhoz, hogy a vizsgálat tárgyára vonatkozó információk beszerzése céljából meghallgassák. Emellett a Bizottság jogosult helyszíni vizsgálat lefolytatására is. A rendelet emellett rögzíti a felek, a panaszosok és más harmadik személyek meghallgatásának kötelezettségét, az érintett felek védekezéshez való joga tiszteletben tartásának követelményét, az iratbetekintési jog biztosítása kötelezettségének követelményét.

Az alapeljárás végén a Bizottság határozattal bírságot szabhat ki, amelynek felülvizsgálata kezdeményezhető a Bíróság előtt. A rendelet ugyanis kimondja, hogy a Bíróság korlátlan jogkörrel rendelkezik az olyan határozatok felülvizsgálatára, amelyekben a Bizottság bírságot vagy kényszerítő bírságot határozott meg. A bírósági felülvizsgálat során a Bíróság törölheti, csökkentheti vagy növelheti a kiszabott bírság vagy kényszerítő bírság összegét.

A *tiltott állami támogatások* tekintetében szintén speciális eljárási szabályok érvényesülnek. Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK rendelet szerint, amennyiben egy tagállam valamilyen új támogatást kíván nyújtani, köteles azt előzetesen bejelenteni a Bizottságnak. A Bizottság a bejelentést megvizsgálja, és amennyiben az előzetes vizsgálatot követően a Bizottság úgy találja, hogy a bejelentett intézkedés nem valósít meg támogatást, megállapítását határozatban rögzíti. Amennyiben az előzetes vizsgálatot követően a Bizottság azonban úgy ítéli meg, hogy nem merült fel kétség a bejelentett intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, és amennyiben az a Szerződés 92. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozik, a Bizottság úgy határoz, hogy az intézkedés összeegyeztethető a közös piaccal (ún. "kifogást nem tartalmazó határozat").

Ha azonban az előzetes vizsgálatot követően a Bizottság megállapítja, hogy kétség merült fel a bejelentett intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményező határozatot hoz.

Az említett határozatokat a Bizottságnak két hónapon belül kell meghoznia. Ez a határidő a teljes bejelentés kézhezvételének időpontjától kezdődik.

A hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményező határozat összefoglalja a vonatkozó ténybeli és jogi kérdéseket, tartalmazza a Bizottság előzetes értékelését a javasolt intézkedés támogatási jellegére vonatkozóan, és meghatározza a közös piaccal való összeegyeztethetőséggel kapcsolatban felmerült kétségeket. A határozat felszólítja az érintett tagállamot és az egyéb érdekelt feleket, hogy nyújtsák be észrevételeiket egy meghatározott, általában egy hónapot meg nem haladó határidőn belül. Kellően indokolt esetben a Bizottság meg is hosszabbíthatja az előírt határidőt. A Bizottság a beérkezett észrevételeket közli az érintett tagállammal. A hivatalos vizsgálati eljárás szintén határozattal zárul.

Amennyiben a Bizottság úgy találja, hogy

- az érintett tagállam által végrehajtott módosítást követően a bejelentett intézkedés nem minősül támogatásnak, megállapítását határozatban rögzíti;
- adott esetben az érintett tagállam által végrehajtott módosítást követően a bejelentett intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetőségére vonatkozó aggályok megszűntek, a Bizottság az intézkedést a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja (ún. "megengedő határozat").
- bizonyos feltételek meghatározása szükséges, ún. "feltételt megállapító határozat"-ot hoz;
- a bejelentett támogatás nem egyeztethető össze a közös piaccal, úgy határoz, hogy a támogatást nem lehet bevezetni ("elutasító határozat").

Az említett határozatokat főszabály szerint a legrövidebb időn belül meg kell hozni. Lehetőség van a bizottság ily módon kibocsátott határozatának a visszavonására is, például akkor, ha a Bizottság, miután lehetőséget biztosított az érintett tagállam számára észrevételeinek benyújtására, megállapítja, hogy a határozata helytelen információk alapján, amely döntő fontosságú volt a határozat meghozatalában.

Természetesen a Bizottság azt is vizsgálja, hogy a fenti szabályok mellőzésével a tagállamok nem nyújtanak-e tiltott állami támogatásokat. Amennyiben a Bizottság tudomására jut egy feltételezett jogellenes támogatásra vonatkozó információ, a Bizottság késedelem nélkül megvizsgálja az információt és szükség esetén tájékoztatást kér az érintett tagállamtól.

A Bizottság, miután lehetőséget biztosított az érintett tagállamnak észrevételei megtételére, olyan határozatot hozhat, amely

- megköveteli a jogellenes támogatás nyújtásának felfüggesztését, amíg a Bizottság határozatot nem hoz a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségéről (ún. "felfüggesztő rendelkezés"),
- megköveteli a jogellenes támogatások ideiglenes visszatérítését, amíg a Bizottság határozatot nem hoz a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségéről (ún. "visszatérítési rendelkezés"), amennyiben a rendeletben meghatározott feltételek teljesülnek.

A visszatérítésről a Bizottság határozatot hoz.

Amennyiben a tagállam nem tartja be a felfüggesztő vagy a visszatérítési rendelkezést, a Bizottság jogosult – a rendelkezésére álló információk alapján az ügy lényegére vonatkozó vizsgálat elvégzése mellett – az ügyet közvetlenül a Bíróság elé utalni, és annak megállapítását kérni, hogy a rendelkezések be nem tartása a Szerződés megsértését jelenti.

A Szerződés és a rendelet végrehajtása érdekében a Bizottság helyszíni ellenőrzést is folytathat.

Amennyiben az érintett tagállam nem tartja be a feltételt megállapító vagy elutasító határozatokat, a Bizottság az ügyet közvetlenül a Bíróság elé utalhatja.

Ahogy arra már utaltunk, az uniós jog végrehajtásának legfőbb őre a Bizottság. Ennek okán a Bizottság *folyamatos ellenőrzési feladatokat* is ellát. Az uniós jog ellenőrzéséről szóló 2011-es Bizottsági jelentés<sup>9</sup> tanúsága szerint a Bizottság hivatalból 2011 folyamán 1271 vizsgálatot indított. A legtöbb lehetséges kötelezettségszegést a következő három szakpolitikai területen azonosították: környezetvédelem, közlekedés, adóügy és vámunió. A leginkább érintett tagállamok Olaszország, Spanyolország és Lengyelország voltak.

Amennyiben egy tagállam nem nyújt megoldást az uniós jog állítólagos megsértésére, a Bizottság az EUMSZ. 258. cikke értelmében kötelezettségszegési eljárást indíthat. A már hivatkozott jelentés alapján 2011 végén 1775 kötelezettségszegési eljárás volt lezáratlan.<sup>10</sup> A Bizottság összesen 399 kötelezettségszegési ügyet zárt le azért, mert a tagállam bizonyította, hogy nem sértette meg az uniós jogot. 2011-ben a Bíróság az EUMSZ. 258. cikke alapján 62 ítéletet hozott, ezek közül 53 (85%) a Bizottságnak adott igazat.

A tagállamok általában időben megteszik a szükséges lépéseket a Bíróság ítéletének való megfelelés érdekében. A Bizottságnak azonban 2011 végén az EUMSZ. 260. cikkének (2) bekezdése értelmében 77 kötelezettségszegési eljárást tovább kellett folytatnia, tekintettel arra, hogy a tagállamok nem tettek eleget a Bíróság ítéletének. Az EUMSZ. 260. cikkének (2) bekezdése szerinti kötelezett-

ségszegéseknek közel fele a környezetvédelemmel volt kapcsolatos, és volt néhány ügy a belső piac és szolgáltatások, valamint a közlekedés területén is.

Az uniós jog hatékony végrehajtása érdekében az Európai Bizottság 2007-ben elfogadta „Az eredmények Európája – a közösségi jog alkalmazásáról” című közleményt. A Bizottság e közleményben a Bizottság és a tagállamok közötti partnerségi megközelítésen alapuló projektet kezdeményezett annak érdekében, hogy biztosítsák az uniós jog pontos alkalmazását, a polgárok és vállalkozások hamarabb kaphassanak választ, és a hatóságok gyorsabban oldják meg a problémákat, továbbá szigorúbbá tegyék a meglévő eljárások kezelését és irányítását.

E célból 2008 áprilisában kidolgozták az EU Pilot projektet, amely 15 önkéntes tagállammal kezdte meg működését.

Az EU Pilot a Bizottság fő eszköze arra, hogy olyan témákról egyeztessen a résztvevő tagállamokkal, amelyek korai szakaszban (vagyis az EUMSZ 258. cikke szerinti jogsértési eljárás megindítása előtt) kérdéseket vetnek fel az uniós jog pontos alkalmazásával, illetve a nemzeti jog uniós jognak való megfelelésével kapcsolatban. Erre való figyelemmel a Bizottság az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárás megindítása előtt főszabályként az EU Pilotot alkalmazza.

Az ügyek *volumenét* tekintve a 2008. április-2011. szeptember közötti időszak során összesen 2 121 ügyet integráltak az EU Pilotba.

A korábbiakban kiemeltünk néhány példát a másodlagos jogból. Eljárási előírásokkal ugyanakkor találkozunk a Bizottság eljárási szabályzatában is. Az EUSz. 249. cikke (az EKSz. korábbi 218. cikkének (2) bekezdése és 212. cikke) alapján „A Bizottság eljárási szabályzatot fogad el annak biztosítása érdekében, hogy ő maga és szervezeti egységei megfelelően működjenek. A Bizottság gondoskodik e szabályzat közzétételéről.” A

<sup>9</sup> COM(2011) 588 végleges.

Ez magában foglal minden olyan eljárást, amelyben a tagállam legalább hivatalos felszólítást kapott a Bizottságtól az EUMSZ 258. cikke értelmében. 2013/2.

Bizottság a hatályos eljárási szabályzatának<sup>11</sup> 21. cikke alapján a Bizottság főigazgatóságokból és azokkal egyenrangú szolgálatokból álló szervezeti egységet hoz létre. A Bizottság különböző eljárástípusokban hozhat döntést, nevezetesen szóbeli, írásbeli, felhatalmazási eljárásban vagy hatáskör-átruházási eljárásban.

A Bizottság eljárási szabályzatának melléklete meghatározza a helyes hivatali magatartásra vonatkozó szabályokat is. E szabályok között lefektetésre kerülnek bizonyos eljárási alapelvek is, úgymint

- *jogszerűség*
- *megkülönböztetés tilalma és egyenlő bánásmód*
- *az arányosság, illetve*
- *a következetesség alapelve.*

Emellett a szabályzat hivatkozott melléklete meghatározza a helyes hivatali magatartásra vonatkozó iránymutatások körét is. Ez témánk szempontjából azért érdekes, mert az említett iránymutatások keretében közigazgatási eljárási természetű szabályok is megfogalmazásra kerülnek. Ennek keretében szól a szabályzat

- a pártatlanság,
- valamennyi, közvetlenül érdekelt fél meghallgatásának,
- a határozatok indokolásának és közlésének, illetve
- a jogorvoslati lehetőségek ismertetésének követelményéről.

Természetesen az uniós közigazgatási eljárás tekintetében is kiemelt jelentőséggel bír *az uniós esetjog* és a *soft law* területe is. Ahogyan arra már utaltunk, számos eljárási természetű alapelv kimunkálására valamilyen olyan dokumentumban került sor, amely nem minősült uniós jogszabálynak, de irányadó magatartási szabályokat határoztak meg az uniós szervek számára. Ezek az alapelvek egy jelentős része megjelenik az Alapjogi Chartában is, melyet az EUSZ. 6. cikke kötelező hatállyal ruház fel. A Charta 41. cikkében megjelenő „megfelelő ügyintézéshez való

jog”, valamint a 42. cikkben deklarált „dokumentumokhoz való hozzáférés joga” olyan uniós közigazgatási eljárási alapjogok, amelyek részjogosítványait, azok tartalmának mérföldköveit a Bizottság jogalkalmazása és az egyes közigazgatási jellegű perekben Bíróság joggyakorlata alakította ki.

Az idén azonban jelentős fordulatot vett az uniós közigazgatási eljárásjog eddigi fejlődése: a Parlament úgy ítélte meg, hogy szükség van az uniós közigazgatás egységesítésére és lehetőség szerint egy egységes uniós közigazgatási eljárási kodifikáció kidolgozására.

### III. Egy egységes uniós közigazgatási eljárásrend kidolgozásának a gondolata<sup>12</sup>

Az Európai Parlament Jogi Bizottsága 2010. március 23-án létrehozott egy, az uniós közigazgatási joggal foglalkozó munkacsoportot azzal a céllal, hogy feltérképezésre kerüljenek az uniós közigazgatási jog keretei, és egyben kidolgozásra kerüljön egy javaslat a szükségesnek ítélt beavatkozásokról. A munkacsoport által kidolgozott munkadokumentum alapján az Európai Parlament 2013. január 15-én egy állásfoglalást bocsátott ki. A Parlament állásfoglalásában megfogalmazta az Európai Bizottság számára azokat az ajánlásokat, amelyek a Parlament álláspontja szerint az Európai Unió közigazgatási eljárási jogának kialakításához szükségesek és egyben arra kérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályról szóló rendeletre irányuló javaslatot.<sup>13 14</sup>

<sup>12</sup> Ld. részletesebben: Boros Anita: Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga. In.: Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Posztdoktori Konferencia. Konferenciakötet. Budapest, 2013. 51-69.

<sup>13</sup> (2012/2024(INI)) In.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?publRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU> (2013.05.15.)

<sup>14</sup> A szóban forgó ajánlás nem az első volt az Unió történelmében az egységes közigazgatási eljárásjog

<sup>11</sup> C(2000) 3614 (2013.09.17.) 2013/2.

A Parlament állásfoglalásában meghatározza azokat a célokat és szabályozandó területeket, amelyeket a Bizottságnak célszerű megvizsgálnia a jogalkotási eljárás során. Az állásfoglalás szerint figyelemmel arra, hogy

- az Uniónak a megfelelő ügyintézésre vonatkozó meglévő szabályai és elvei igen sokféle jogforrásban elszórtan találhatóak meg: az elsődleges jogban, az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, a másodlagos jogszabályokban, a nem kötelező erejű szabályokban és az uniós intézmények egyoldalú kötelezettségvállalásaiban;
- az Uniónak nincs koherens és átfogó, kodifikált közigazgatási jogi szabályrendszere, ami a polgárok számára megnehezíti az uniós jog értelmében fennálló közigazgatási jogaik megértését;
- a különböző intézmények meglévő belső magatartási kódexei korlátozott hatásúak, egymástól különbözőek és jogilag nem kötelező erejűek;
- ugyanannak a helyes hivatali magatartásra vonatkozó szabályzatnak kellene vonatkoznia minden uniós intézményre, szervre és ügynökségre;
- a legtöbb uniós intézmény és szerv esetében a kodifikáció segítene megszüntetni a különböző kódexek párhuzamos létezéséből fakadó jelenlegi zűrzavart, biztosítaná, hogy az intézmények és szervek a polgárokkal fennálló kapcsolatokban ugyanazon alapelveket alkalmazzák, és a polgárok és a tisztviselők számára egyaránt kiemelné a szóban forgó elvek fontosságát;
- az Unió valamennyi fellépésének meg kell felelnie a jogállamiság elvének, a hatáskörök szigorú elkülönítése mellett;
- a megfelelő ügyintézésre vonatkozó szabályok elősegítik az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot, elvei pedig jelenleg is széles körben elfogadottak a

tagállamok körében;

- a szolgáltatási elv bevezetése elősegítené a polgárok jogos elvárásainak teljesítését, a szolgáltatásnyújtás javítása pedig a fokozott hatékonyság révén a polgárok és az igazgatás számára egyaránt előnyös lenne;
  - az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjának (GRECO) ajánlásait figyelembe véve az Unió igazgatására vonatkozó egyértelmű és kötelező erejű szabályok pozitív jelzésként szolgálnának a közigazgatásokat érintő korrupció elleni harcban;
  - a Bíróság ítélkezési gyakorlatában szilárd eljárási elveket dolgozott ki, amelyek az uniós ügyekben lefolytatott tagállami eljárásokra vonatkoznak, és amelyek analógia alapján a közvetlen uniós igazgatásra is alkalmazandók;
  - az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabály fokozná az Unió legitimitását, növelné a polgárok uniós igazgatásba vetett bizalmát és egyben erősítené a nemzeti közigazgatási jogszabályok spontán közeledését, ennek megfelelően pedig az integrációs folyamatot, előmozdíthatná az együttműködést és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti közigazgatások és az EU igazgatása között az EUMSZ 298. cikkében felállított célkitűzések megvalósítása érdekében;
- elengedhetetlen egy megfelelően előkészített uniós eljárásjogi jogszabály kidolgozása.

A fentiekén túl a Parlament a jogszabály előkészítésére vonatkozó konkrét ajánlásokat is megfogalmazott.<sup>15</sup>

A Parlament szerint a *rendelet céljával* azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján *garantálják*. Erre

---

gondolata kapcsán: 2001-ben a Parlament a Roy Perry által kidolgozott ajánlásában már javasolta a Bizottságnak a kérdés vizsgálatát, ám akkor a Bizottság a kérést visszautasította.  
2013/2.

<sup>15</sup> [2012/2024\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU) Melléklet az állásfoglalásra irányuló indítványhoz: a kért javaslat tartalmára vonatkozó részletes ajánlások. In.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU> (2013.05.15.)

való figyelemmel az ajánlás megpróbálja összefoglalni azokat az eljárásjogi kérdéseket, amelyek ezeknek a garanciáknak az érvényre jutását szolgálják. A Parlament állásfoglalásában kifejezésre juttatja, hogy a rendeletnek a helyes közigazgatás 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.<sup>16</sup>

A *rendelet hatályát* tekintve annak az uniós intézmények, szervek és hivatalok (a parlamenti állásfoglalás szóhasználatában együtt: „uniós igazgatás”) uniós ügyfelekkel való kapcsolatára kell kiterjednie, azaz a szorosabb értelemben vett közvetlen uniós igazgatásra kell korlátozódnia és olyan egyetemes elveket kell tartalmaznia, valamint olyan eljárást megállapítania, amelyek *lex specialis* hiányában de minimis szabályként alkalmazhatók. Erre való figyelemmel a Parlament azt is megfogalmazza, hogy az ágazati eszközökben a személyeknek biztosított garanciák soha nem nyújthatnak kisebb védelmet, mint amit a rendeletben biztosítottak.<sup>17</sup>

A Parlament állásfoglalása értelmében a rendeletben *a következő elveket* kellene kodifikálni:

- *A jogszerűség elve:* az uniós igazgatásnak a jognak megfelelően kell eljárnia és az uniós jogszabályokban meghatározott előírásokat és eljárásokat kell alkalmaznia. A közigazgatási hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk, és tartalmuknak is összhangban kell állnia a jogszabályokkal. Ennek okán a Parlament azt is megfogalmazta, hogy a hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódnak mögöttük nem a jogsza-

bályokon alapuló cél, vagy nem a közérdeken alapuló ok.

- *A megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elve:* a diszkrimináció-mentesség az uniós jog egyik fontos kérdésköre, melynek tartalmi meghatározása számos bírósági döntésben is megjelenik. Erre való figyelemmel a Parlament állásfoglalása szerint az uniós igazgatás elkerüli a személyek nemzeti-ségen, nem, faji hovatartozáson, bőrszínén, etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését. Megismétli a Parlament a bírósági esetjogban szintén megjelenő alapelvet, mely szerint a hasonló helyzetben lévő személyeket a közigazgatási eljárás során azonos bánásmódban kell részesíteni és ettől eltérő, vagyis a diszkriminatív természetű bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják.
- *Az arányosság elve:* A Szerződésekben is megjelenő arányosság elve a Parlament állásfoglalása szerint a közigazgatási eljárásjogban is megjelenne. Ennek megfelelően az uniós igazgatás kizárólag szükség esetén és a kívánt cél elérésének mértékéig avatkozik a személyek jogait és érdekeit érintő ügyekbe és ennek az alapelvnek megfelelően hoz döntést is. A döntéshozatal során az eljáró szervek kötelesek gondoskodni a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek közötti méltányos egyensúly megteremtéséről, így nem keletkeztethetnek különösen olyan kötelezettséget az érintettek számára, amelyek a várható előnyhöz viszonyítva túlzott adminisztratív, vagy gazdasági terhet jelentenek.
- *A pártatlanság elve:* az uniós igazgatás pártatlan és független. Erre való figyelemmel a Parlament hangsúlyozza, hogy az uniós igazgatás köteles tartózkodni a személyeket hátrányosan érintő önkényes intézkedésektől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülön-

<sup>16</sup> 1. ajánlás az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról.

<sup>17</sup> 2. ajánlás a rendelet és az ágazati eszközök közötti kapcsolatról.

böztetett bánásmódtól, hiszen az uniós igazgatás mindig az Unió és a közjó érdekében jár el, így fellépését nem vezérelheti személyes (ezen belül anyagi), családi vagy nemzeti érdek, sem pedig politikai nyomás. Az uniós igazgatásnak garantálnia kell a polgárok különböző típusú (üzleti, fogyasztói, és egyéb) érdekei közötti méltányos egyensúlyt.

- *A következetesség és a jogos elvárások elve:* az uniós igazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, mely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést indokolni kell. Az egyéneknek az uniós igazgatás korábbi gyakorlatán alapuló jogos és ésszerű elvárásait tiszteletben kell tartani.
- *A magánélet tiszteletben tartásának elve:* az uniós igazgatás a 45/2001/EK rendelettel<sup>18</sup> összhangban tiszteletben tartja az egyének magánélethez való jogát.
- Az uniós igazgatás tartózkodik személyes adatok nem jogszerű célból történő feldolgozásától, illetve az ilyen adatoknak felhatalmazással nem rendelkező személyek részére történő továbbításától.
- *A tisztességesség elve:* A Parlament állásfoglalásában nem tér ki az alapelv dogmatikai tartalmára, mindössze leszögezi, hogy ezt az alapelvet a magánszemélyek és az igazgatás közötti kapcsolatokban a bizalom és a kiszámíthatóság légkörének megteremtése érdekében elengedhetetlen jogi elvnek kell tekinteni;
- *Az átláthatóság elve:* az uniós igazgatás nyitott. Dokumentálja a közigazgatási eljárásokat, továbbá megfelelő nyilván tartásokat vezet a bejövő és kimenő postáról, a beérkezett dokumentumokról, a hozott határozatokról és intézke-

désekről. A tanácsadó testületektől és érdekelt felektől érkezett hozzászólásokat nyilvánosan elérhetővé kell tenni. A tájékoztatási kérelmeket az 1049/2001/EK rendeletben<sup>19</sup> megállapított általános elvekkel és korlátokkal összhangban kell kezelni.

- *A hatékonyság és a szolgáltatás elve:* az uniós igazgatás intézkedéseire a hatékonyság és a nyilvános szolgáltatás kritériumai az irányadók. Ennek okán a Parlament kifejti, hogy a közigazgatási eljárás során eljárók tájékoztatják a nyilvánosságot az eléjük kerülő ügyek elintézésének módjáról. Ezzel összefüggésben a Parlament megfogalmazza az uniós áttétel definícióját is: amennyiben az uniós közigazgatási eljárás során olyan kérelem érkezik az eljárás során eljáró szervekhez, amelynek intézése nem tartozik a hatáskörükbe, a kérelmet előterjesztő személyt az illetékes szervezethez irányítják.<sup>20</sup>

A 4. sz. ajánlásában a Parlament számos *eljárási szabályt* is megfogalmaz:

- Az uniós közigazgatási eljárás hivatalból, vagy valamely érdekelt fél kezdeményezésére indulhat;<sup>21</sup>
- Az egyedi határozat iránti kérelmek átvételét írásban igazolni kell, mely igazolásban fel kell tüntetni az adott döntés meghozatalára vonatkozó határidőt és a közigazgatási szervek hallgatásának jogkövetkezményeit; Amennyiben a kérelem valamilyen hibában szenved, az átvételi elismervényen fel kell tüntetni a hiba orvoslására, vagy a hiányzó dokumentum pótlására vonatkozó határidőt is;<sup>22</sup>
- A kizárási szabályok körében lefektetés-

<sup>18</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról.

2013/2.

<sup>19</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről

<sup>20</sup> 3. ajánlás a közigazgatási eljárásra irányadó általános elvekről.

<sup>21</sup> 4.1. ajánlás: a közigazgatási eljárás kezdeményezéséről.

<sup>22</sup> 4.2. ajánlás: az átvételi elismervényről.

re kerül, hogy az uniós igazgatáshoz tartozó valamely szerv képviselője (ügyn-tézője) nem vehet részt olyan közigazgatási döntés meghozatalában, amelyhez pénzügyi érdeke fűződik. Ilyen esetben az eljáró személy tagja köteles a kizárási ok fennállását a közvetlen felettesével közölni, aki az ügy konkrét körülményeire tekintettel dönthet úgy, hogy kizárja az érintett tagot az eljárásból. Emellett bárki kérheti, hogy egy adott ügyben eljáró tisztviselőt zárjanak ki a döntéshozatali eljárásból, amennyiben a döntés a szóban forgó személy egyéni érdekeit érinti. Az erre vonatkozó kérelmet írásban kell benyújtani az indokok megjelölésével. A kérelemről az érintett tisztviselő meghallgatása után a tisztviselő közvetlen felettese dönt. Természetesen az állásfoglalás azt is előírja, hogy a kizárás kezelésére megfelelő határidőt kell kitűzni;<sup>23</sup>

- A védelemhez való jogokat az eljárás minden szakaszában tiszteletben kell tartani. Ha az uniós igazgatás személyek jogait vagy érdekeit közvetlenül érintő döntést hoz, az érintett személyeknek még a határozathozatal előtt lehetőséget kell biztosítani álláspontjuk szóban vagy írásban történő kifejtésére – szükség esetén, illetve ha úgy kívánják, az általuk választott személy segítségével;<sup>24</sup>
- Az érdekelt fél számára biztosítani kell a teljes körű hozzáférést a saját ügyének irataihoz;<sup>25</sup>
- A közigazgatási döntéseket ésszerű határidőn belül, késedelem nélkül kell meghozni. A határidőket az egyes konkrét eljárásokra irányadó szabályban határozzák meg. Megállapított határidő hiányában a határidő hivatalból indult eljárás esetén nem haladhatja meg az eljárást kezdeményező határozat keltétől számított három hónapot, míg a kérelemre induló eljárások esetében a kére-

lem beérkezésétől számított három hónapot. Amennyiben valamilyen objektív körülmény okán – pl. hiánypótlás teljesítése, a felvetett kérdések bonyolultsága, vagy az eljárás felfüggesztésének esetében – az adott határidőn belül döntés nem hozható, az érintett személyt tájékoztatni kell erről és a döntést a lehető legrövidebb időn belül meg kell hozni;<sup>26</sup>

- A közigazgatási döntéseket írásban kell meghozni, egyértelmű, egyszerű és érthető szövegezéssel, a címzett által választott nyelven, amennyiben az az Unió valamelyik hivatalos nyelve.<sup>27</sup> Emellett a közigazgatási döntésekben világosan fel kell tüntetni a döntés alapjául szolgáló okokat, meg kell jelölni a lényeges tényeket és a döntés jogalapját. A döntésnek minden esetben egyéni indokolást kell tartalmaznia. Amennyiben az egyedi indokolás nem lehetséges, mert pl. a hasonló döntések nagyszámú ügyfelet érintenek, az általános indokolás is elfogadható azzal, hogy kérelemre az érintettet tájékoztatni kell az egyéni indoklásról;<sup>28</sup>
- Az egyének jogait és érdekeit érintő közigazgatási döntéseket az érintett személlyel vagy személyekkel a döntés meghozatalát követően haladéktalanul közölni kell;<sup>29</sup>
- A közigazgatási döntéseknek – ha az uniós jog úgy rendelkezik – rendelkezniük kell a fellebbezés lehetőségéről, az irányadó eljárási szabályokról, tájékoztatást kell tartalmazniuk a jogorvoslati kérelem benyújtásának helyéről és határidejéről. Amennyiben az uniós jog szerint bírósági eljárásnak, illetve az ombudsmanhoz előterjeszhető panasz benyújtásának is helye van, a döntésnek az ilyen típusú jogorvoslatok tekintetében is tájékoztatást kell tartalmaznia.<sup>30</sup>

<sup>23</sup> 4.3. ajánlás: a közigazgatási határozatok pártatlanságáról.

<sup>24</sup> 4.4. ajánlás: a meghallgatáshoz való jogról.

<sup>25</sup> 4.5. ajánlás: az egyéneknek a saját aktájához való hozzáférésre irányuló jogáról.

2013/2.

<sup>26</sup> 4.6. ajánlás: a határidőkről.

<sup>27</sup> 4.7. ajánlás: a közigazgatási határozatok formájáról.

<sup>28</sup> 4.8. ajánlás: az indokolási kötelezettségről.

<sup>29</sup> 4.9. ajánlás: a közigazgatási határozatokról való értesítésről.

<sup>30</sup> 4.10. ajánlás: tájékoztatás az igénybe vehető jogorvoslatokról.

- A Parlament állásfoglalása szerint az új jogszabálynak lehetőséget kell biztosítania arra, hogy az uniós igazgatási szerv hivatalból, vagy kérelemre *saját hatáskörben orvoslja* a döntésben szereplő elírást, számszaki vagy hasonló kisebb hibát. Emellett rendelkezni kell a rendeletben a közigazgatási határozatok más okból történő helyesbítéséről is.<sup>31</sup>

A fentiekben vázoltak kétségtelenül előremutatóak, azonban ahhoz, hogy az uniós eljárásjog fentiekben vázolt elveit és szabályait az Unió egy egységes uniós rendeletben lefektessen óhatatlanul szükséges az alábbi alaptételek vizsgálata:

- A szóban forgó munkálatokat célszerű az uniós közigazgatási eljárási jogkörökkel rendelkező szervek „eljárásjogi értelemben átvilágításával” kezdeni és megnézni, vajon rendelkeznek-e már jól bevált külső vagy belső szabályozókkal; e körben célszerű pontosan meghatározni, hogy az uniós közigazgatási szervek közül ténylegesen melyek azok, amelyek kötelezettség vagy jog keletkeztető jogosítvánnyal rendelkeznek, egyszóval helyes lenne meghatározni *a közigazgatási eljárási jogviszony „hatósági” oldalán részt vevők körét*. Ez a kérdés már csak azért is kardinális, mert ha az uniós közigazgatási szervek alatt az uniós jog végrehajtásában részt vevő tagállami hatóságok eljárását is értjük, akkor itt sokkal többről van szó, mint egy, a szorosabb értelemben vett uniós szervekre kidolgozott jogszabályról.

- Az uniós közigazgatási eljárás az uniós közigazgatási jog nemzeti közigazgatási jogokhoz hasonló kidolgozatlansága okán nehéz meghatározni, hogy általános értelemben *ki minősül ügyfélnek*. Segítségünkre szolgál ugyanakkor, hogy az uniós politikák szabályozásával párhuzamosan kialakultak bizonyos szakigazgatási területek, melyek esetében az Unió az eljárási szabályokat is meghatározta, így ezek esetében behatároltabbak az ügyfélfogalom, valamint az eljárási jogviszony egyéb szabályai.
- A két előbbi fogalom kapcsán felmerül az a kérdés is, hogy *vajon mi minősül közigazgatási eljárásnak az Unióban?* A jogunkban ismert hatósági eljárás, vagy minden olyan, akár regisztratív jellegű eljárás is, amely során az uniós szervek kapcsolatba lépnek a potenciális ügyfelekkel?
- Ha már itt tartunk és általános jellegű, ugyanakkor rendeleti szintű jogszabály megalkotásáról beszélünk, felmerülhet az is, hogy ténylegesen mi is az uniós *közigazgatási ügy?*

Amennyiben ezek a kérdések tisztázásra kerülnek, el lehet gondolkodni az egyes eljárási természetű szabályokról is.

Nos, bízunk benne, hogy az uniós jogalkotás során ezek az alapkérdések tisztázódnak és sikerül egy példaértékű uniós eljárási jogszabály megalkotása, mely aztán az uniós szervek és a tagállami eljárásjogok<sup>32</sup> egyik iránymutató normája lehet.

<sup>31</sup> 5. ajánlás a döntés saját hatáskörben történő felülvizsgálatáról és kijavításáról. 2013/2.

<sup>32</sup> Az eddigi gyakorlat alapján a tagállamok a legtöbb eljárási jellegű alapelvet átültettek a saját eljárásjogukba, még akkor is, ha azok esetleg nem kifejezetten a tagállami közigazgatási eljárásra vonatkoztak.