

III. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOG FOGALMA ÉS SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREI

1. A közigazgatási eljárás fogalma és tagozódása

1.1. A közigazgatási eljárás fogalma

Jogállamban fontos feltétel, hogy az állami szervek és így a közigazgatás működése jogilag szabályozott legyen. Ez különösen fontos az általuk hozott döntések meghozatalára, hiszen ezekkel alakítják a társadalom és az egyének életviszonyait. A különböző típusú döntések (pl. normatív, vagy egyedi stb.) meghozatala különböző – azok természetéhez szabott – eljárásban történhet, ezért rendszerint a döntési eljárások jogi szabályozása is differenciált. Így van ez a közigazgatásban is, ezért volt szó már a megelőző pontokban a közigazgatási aktusokról, valamint a közigazgatási jogalkalmazás sajátosságairól egyaránt. Ennek során mindkét esetben a közigazgatási hatósági aktusok és azok kibocsátása volt a központban. Ez előrevetítette azt, hogy a társadalom és az egyének életviszonyait leginkább alakító, azokba legmélyebben beavatkozó közigazgatási aktusok kibocsátásának rendje garanciális okokból kiemelkedő fontosságú a különböző közigazgatási döntéshozatali eljárások közt.

Ugyanakkor a közigazgatás működése során nem csak közigazgatási aktusokat bocsát ki és nem pusztán közigazgatási hatósági jogalkalmazást végez, ezért eljárási rendje és az erre vonatkozó szabályozás belülről is differenciált. Ezt tükrözi a közigazgatási eljárás mibenlétére, fogalmára vonatkozó történetileg és a különböző tudományágak, valamint azok irányzatai által kidolgozott meghatározások⁴² sokszínűsége is.

Ennek megfelelően a közigazgatási eljárás Magyarországon kialakult⁴³ legtágabb fogalma a XX. század közepén még a közigazgatás, mint szervezet működésének cselekvési rendjét jelentette. Ennél általánosabb a közigazgatási eljárás jogtudományi fogalma, mely szerint az a közigazgatási anyagi jogi normák érvényesülési módja. Mindez konkretizálva a közigazgatási jogra, a konkrét közigazgatási aktusok kibocsátásának rendjét jelenti.

A magyar közigazgatás-tudomány több jeles képviselője szerint⁴⁴ ezt a fogalmat

⁴² Lásd: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész.* Osiris, Budapest, 2005. 359-360.

⁴³ SZONTÁGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve.* Debrecen. 1948.

⁴⁴ Lásd: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013. 134-135.

belülről differenciálni szükséges az alapján, hogy milyen aktusok kibocsátását szabályozza, a közigazgatási szervek milyen kapcsolataira terjed ki, stb. és erre építve különböző eljárási típusok különböztethetők meg. Ezekből azonban garanciális okokból kiemelendő *az előzőekben ismertetett hatósági aktusok kibocsátásának eljárásjogi szabályozása. Az ennek eredményeként létrejött, a közigazgatási szervek hatósági eljárására vonatkozó általános és speciális eljárási jogszabályok összességét értjük a közigazgatási hatósági eljárás alatt.*

E felfogás szerint a közigazgatási eljárás tehát legtágabb értelemben magában foglal minden közigazgatási anyagi jogi normát érvényesítő eljárásjogi normát, míg a közigazgatási hatósági eljárási jog értelemszerűen a hatósági aktusok kibocsátását szabályozza, így *a két fogalom eltér egymástól.* Ezt tükrözte a 2018-ig hatályos magyar törvényi szabályozás⁴⁵ is, mely „a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai” címet viselte, míg a helyébe lépő új szabályozás az általános közigazgatási rendtartás elnevezést használja, ami az előbbieket tükrében megtévesztő lehet azt a látszatot keltve, hogy minden közigazgatási eljárásra kiterjed, nem csak a hatóságira. Mindkét eljárásjogi szabályozásunk közös vonása azonban az az általános jelleg, mely – minden erenye ellenére – nem minősül a világ nagy közigazgatási rendszereiben általánosan alkalmazott modellnek, hogy főszabályként minden közigazgatási hatósági ügy intézésére kiterjed. A világ különböző nagy közigazgatási rendszereiben kialakult közigazgatási eljárásjogi szabályozások közt azonban nagy különbségek jöttek létre abban a tekintetben is, hogy az eljárásjogi szabályozás a közigazgatás cselekvésének mely területeire (csak a hatóságira, vagy másokra is) terjed ki és az milyen módon (törvényben, vagy alacsonyabb jogforrásban, az eljárás egyes szakaszaira, vagy az összesre kiterjedően, stb.) történik.

A jogállami közigazgatásnak az felel meg, ha a közigazgatás cselekvésének minden területe jogi (eljárásjogi) szabályozás alá esik. Ebből azonban nem következik az, hogy ennek a legmagasabb jogforrási szinten és minden ügyre, azok minden eljárási szakaszára kiterjedően, egy átfogó kódexben kéne történnie. Mindezeket előre bocsátva a tananyag további részében a közigazgatási hatósági eljárásról lesz szó, így értelemszerűen a közigazgatási eljárási jognak ezt a szűk fogalmát használjuk, nem feledve azonban a fentiekben jelzett különbségeket.

1.2. A közigazgatási hatósági eljárás tagozódása

Annak érdekében, hogy a különböző közigazgatási hatósági eljárásjogi rendszerek kialakulása és belső logikája megvilágítható legyen, a fogalmon túl az eljárás

⁴⁵ Amint ez már korábban jelzésre került a 2004. évi CXL. törvény, a Ket. helyébe 2018. január elsejétől a 2016. évi CL törvénnyel elfogadott általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) lép.

sajátosságait, így különösen a szakaszait is vizsgálunk kell. Ebben a tekintetben – a rendszerektől függetlenül – a közigazgatási hatósági eljárásban megkülönböztethetünk **alapeljárást, jogorvoslati és végrehajtási eljárási szakaszokat**. Egyes szerzők a különböző országok gyakorlatában ritkábban előforduló **újrafelvételi szakaszt is** a jogorvoslathoz kötik, míg mások azt külön szakaszként tekintik, a helyenként kivételesen fellelhető **méltányossági eljárási szakasszal együtt**.

Mindez nem változtat azon a tényen, hogy egyetlen nélkülözhetetlen szakasz van köztük, mivel **közigazgatási hatósági eljárásról csak akkor beszélhetünk, ha legalább az eljárás megindulásától az elsőfokú érdemi döntés meghozataláig, valamint annak közléséig tartó alapszakasz megvalósul egy konkrét ügyben**. Ez a közigazgatási hatósági eljárás **szükségszerű szakasza** és az összes **többi** ehhez képest **esetlegesen felmerülő** szakasz.

Az alapeljárás tehát az eljárás megindításától, vagy megindulásától az elsőfokú érdemi határozat meghozataláig tart. Fontos már most kiemelni azt, hogy ez utóbbi azzal válik teljessé, hogy az érdemi döntést közlik az ügyfelekkel, illetve a döntéssel érintett más résztvevőkkel. A közigazgatási hatósági eljárások jogi szabályozásának általában ez a szakasz áll a középpontjában és itt kerülnek szabályozásra az eljárás alapintézményei (pl. a hatály, az eljárás megindulásának módjai, a bizonyítási eljárás, a képviselet, kizárás, a döntések fajtái és az azokra vonatkozó tartalmi és formai előírások stb.).

A jogorvoslati eljárási szakasz a hatósági eljárás esetleges szakasza, ami azt jelenti, hogy nincs feltétlenül minden ügyben jelen. Az elvi és jogi lehetősége persze megvan, hiszen a jogorvoslathoz való jog minden jogállamban alkotmányos alapjog, így Magyarországon is az Alaptörvényben⁴⁶ rögzített alapvető jog, mely **megilleti az ügyfeleket** a közigazgatási hatósági eljárásban is. Ugyanakkor a jogorvoslati eszközök nem merülnek ki az ügyfelek jogait és jogos érdekeit védő úgynevezett szubjektív jogvédelmi eszközökben, hanem vannak más, alapvetően **a közérdeket védő objektív jogvédelmi eszközök** is, melyek célja a törvényesség biztosítása - esetenként az ügyfél érdekei ellenében is. A jogorvoslati szakasz jogi szabályozása tehát **a jogállamiság érvényesülése szempontjából is garanciális jelentőségű, mert egyaránt védi az ügyfelek jogát, jogos érdekét, de ezektől függetlenül a jogszabályokban manifestálódó közérdeket is**.

A végrehajtási eljárási szakasz előfordulási gyakorisága a jogorvoslati szakaszhoz képest is szűkebb, mivel nem minden hatósági döntéshez, hanem csak a kötelezést tartalmazókhöz kapcsolódhat és ott is csak abban az esetben van rá szükség, ha a végrehajtás önkéntes jogkövetéssel nem valósul meg. Mindez nem azt jelenti, hogy maga az eljárás és annak jogi szabályozása ne lenne fontos. A

⁴⁶ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés.

hatósági jogalkalmazás mint közhatalmi tevékenység lényege lenne kétségbe vonható akkor, *ha a hatósági döntések végrehajtására legitim állami kényszer* nem állna rendelkezésre. Ennek a legitim állami kényszer alkalmazásának pedig szintén jogállami garanciák közt kell érvényesülnie. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy ez a szakasz az eljárás végső szakasza, mely gyors befejezése az ügyfelek és az eljáró hatóságok közös érdeke. Mindezekre tekintettel e szakaszra a jellemzők a rövidebb határidők és sajátos jogorvoslati lehetőségek.

Az *újrafelvételi és a méltányossági* eljárási szakaszok csak ritkán felmerülő szakaszok az egyes országok konkrét jogi szabályozásában. Megemlítésük mégis fontos, mert mindkét eljárási szakasz szerepelt a közigazgatási hatósági eljárás korábbi jogi szabályozását jelentő Ket.⁴⁷ Eredeti, 2004-ben elfogadott változatában. Habár e más országok jogi szabályozásában is ritkán szereplő jogintézmények mögött reális társadalmi igények húzódnak meg, melyre jogállami körülmények közt reagálni kell, az új Ákr. szabályozása ezeket már nem tartalmazza, illetve a korábbiaktól eltérően rendezi.

Az eljárási szakaszok érintőleges és előzetes tárgyalására e fejezetben egyebek közt azért van szükség, mert ismeretük szükséges ahhoz, hogy a világon kialakult nagy közigazgatási hatósági eljárási rendszerek történetébe és logikájába be tudjunk tekinteni.

2. A közigazgatási hatósági eljárás kialakulásának folyamata és a nagy szabályozási rendszerek

2.1. A közigazgatási hatósági eljárás kialakulásának folyamata

A modern polgári közigazgatás és az azt szabályozó közigazgatási jog kialakulásának kezdetei a XVIII-XIX. század fordulójára vezethetők vissza. Ez azonban még valóban csak a kezdeteket jelentette, kevésbé tagolt és differenciálatlan intézményrendszerrel. Ez vonatkozott magára a közigazgatási jogra is. A közigazgatási anyagi és eljárási normák jellemzően ugyanabban a jogszabályban kerültek szabályozásra, jelentek meg. Így ebben a szakaszban még nem beszélhetünk elkülönült közigazgatási eljárásjogi szabályozásról és pláne nem közigazgatási hatósági eljárásjogi szabályozásról. Mindez a hatósági jogalkalmazás szempontjából azt jelentette, hogy minden egyes ügyre, vagy összetartozó ügycsoportra eltérő szabályozás alakult ki, ami nem könnyítette meg sem a jogalkalmazó hatóságok, sem pedig az ügyfelek helyzetét.

Igaz persze az is, hogy az ügyek előfordulásának száma, illetve a hatósági hatáskörök köre lényegesen szűkebb volt a mai állapotainkhoz képest. Az állami

⁴⁷ 2004. évi CXL törvény.

szerepkörök gyors változása és folyamatos növekedése azonban alapvetően megváltoztatta ezt a helyzetet. Az egyre növekvő számú és bonyolultabbá váló hatósági ügyek intézése egységes eljárási szabályok hiányában egyre nagyobb kihívások elé állította a hatóságokat és az ügyfeleket egyaránt.

Mindezekre tekintettel indult meg az a folyamat, mely a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogi szabályozást egyszerűsíteni és tipizálni igyekezett. Ez a törekvés egyaránt szolgálta a közigazgatási hatóságok érdekeit az egyszerűbb és átláthatóbb, valamint hatékonyabb, olcsóbb jogalkalmazás oldaláról, de szolgálta az ügyfelek érdekeit is jogaik érvényesítésének megkönnyítésében.

Ez a folyamat különösen a XIX. század végére és a XX. század elejére erősödött fel és került sor a közigazgatási jogi szabályozásban **az anyagi és eljárási normák szétválasztására**. A szétválasztásra különböző megoldások alakultak ki és érvényesülnek ma is a világon.

Ezek főbb csoportjai a következők:

- az egyik ilyen lehetséges megoldás, amikor **az egyes közigazgatási ügycsoportokra speciális eljárási szabályokat állapít meg a jogszabály**, de nem az összes eljárási szakaszra, hanem azok közül csak valamelyikre. Ez leggyakrabban az alapeljárást jelenti, de vannak rendszerek, ahol a jogorvoslati lehetőségekre is kiterjed a szabályozás,
- a következő lehetséges megoldás, amikor **egyes ügycsoportokra részletes és különös eljárási** szabályokat állapít meg a jogszabály, mely azonban **átfogja az eljárás több, vagy az összes szakaszát**,
- komplexebb az a szabályozási módszer, amikor az egyes ügycsoportokban alkalmazott különös eljárási szabályokból minden ügycsoportban egyaránt alkalmazható **általános eljárási szabályokat alkotnak az eljárás egyes szakaszaira**, de nem az összesre,
- végül az úgynevezett **általános eljárásjogi szabályozást** követő országok olyan megoldást alkalmaznak, amikor főszabályként **minden közigazgatási hatósági ügyben és az eljárás összes szakaszára** alkalmazható általános eljárási szabályok kerülnek megalkotásra és alkalmazásra.

2.2. A különböző modellek alkalmazása a gyakorlatban⁴⁸

Az egyes országok gyakorlatában mindegyik szabályozási módra találhatunk példát. Az eltéréseknek több oka is van, de meghatározó az egyes országokban a közjog és magánjog jogági elkülönültségének felfogása, a közigazgatás szervezeti rendszerének sajátosságai és a tradíciók. Ebből a szempontból jól elkülöníthetők az angolszász jogrendszerhez tartozó államok és a kontinentális jogrendszerhez tartozó országok.

Ennek megfelelően Angliában az egyes ügycsoportokra vonatkozó jogszabályok és a precedens jog határozzák meg az eljárás rendjét. A meghozott döntéseket pedig a közigazgatáson belül kvázi bíróságként működő közigazgatási törvényszékek, a tribunálok vizsgálják felül. Egységes törvényi szabályozás a tribunálok felülvizsgálati rendjéről és a fellebbviteli rendről alakult ki a XX. század közepétől.

Az Egyesült Államokban szintén ez időben alakult ki a szövetségi közigazgatási eljárási törvény, mely azonban nem az összes eljárási szakaszra állapít meg részletes szabályokat, hanem főleg alapelveket tartalmaz. Tagállami szinten pedig az államok közigazgatási eljárási törvényeinek modelljét alkalmazzák, melyet a közigazgatás-tudomány dolgozott ki és ajánlott a tagállami törvényhozások számára.

Az angolszász rendszerektől alapvetően különbözik a kontinentális jogrendszerhez tartozó országokban alkalmazott megoldások köre. Ezekre az általános jellegű eljárásjogi szabályozás a jellemző, de ezek mikéntjében komoly eltérések is vannak, tehát nem alkotnak egy homogén rendszert.

Így a francia szabályozás sokáig alapvetően a közigazgatáson belül megvalósuló államtanács típusú közigazgatási bíráskodás által kifejlesztett jogelveket és intézményeket vette alapul és ezeket foglalják különböző törvényekbe az általános érvényesülés érdekében.⁴⁹

Az általános jellegű közigazgatási eljárásjogi szabályozás első átfogó törvénye egyébként Spanyolországban készült még 1889-ben, mely azonban nem csupán eljárásjogi tárgyköröket tartalmazott. Az általános eljárásjogi modellt teljes egészében megvalósító első eljárásjogi szabályozás az 1925-ös osztrák törvény volt. Ez a törvény nagymértékben hatott a német szabályozásra és a közép-kelet-

⁴⁸ Lásd bővebben: SZAMEL Katalin: *A közigazgatás működésének meghatározó trendjei. (Az eljárásjog és az e-government szabályozottsága)*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex, Budapest, 2011. 59-82.

⁴⁹ Az utóbbi időkben itt is jelentős változások következtek be. Lásd POLLÁK Kitti; Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. *Eljárásjogi Szemle*, 2017/1. 43-47., <http://eljarasjog.hu/2017-evfolyam/torteneti-vazlat-a-francia-kozigazgatasi-eljarasjogi-kodifikacio-merfoldkoveirol/> (2023.01.23).

európai országok többségére, így a magyar szabályozásra is. Ennek ellenére sem beszélhetünk arról, hogy az általános eljárásjogi szabályozás általánossá vált volna a világon, vagy csak Európában is.

Elvileg a jogalkalmazás szempontjából és az ügyfelek jogérvényesítése oldaláról egyaránt egy ilyen szabályozás tűnik az ideálisnak. Ugyanakkor az is tény, hogy a közigazgatási ügyek sokszínűsége nem mindig egyeztethető össze az általános jellegű szabályozással. Így aztán az általános szabályozást tartalmazó szabályozások viszonylag sok kivételt és eltérést tartalmaznak, melyek összességében ronthatják le a modell érvényesülését.

A magyar közigazgatás fejlődésében⁵⁰ viszonylag korán találkozhatunk a közigazgatási eljárásra vonatkozó törvényi szabályozás igényével. Így az 1901: XX. tc. szólt a közigazgatás egyszerűsítéséről, az 1929: XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről és az azt továbbfejlesztő 1933: XVI. tc. a legfontosabb állomások. Ebben az időszakban a magyar közigazgatás-tudomány jeles képviselőire a megosztottság volt a jellemző abból a szempontból, hogy ki támogatta az általános eljárásjogi szabályozási modellt. A támogatók közül Márffy Ede és Magyary Zoltán emelhető ki, illetve Valló József, aki az első kódex tervezetét el is készítette. Ugyanakkor szép számmal voltak az általános eljárásjogi szabályozásnak ellenzői is, mint pl. Concha Győző, Ereky István, vagy Ladik Gusztáv.

Bár 1957-ig ilyen törvény nem került elfogadásra, de az előzmények meghatározták a magyar közjogi gondolkodást. Sajátos módon az első általános eljárásjogi szabályozás éppen a szocializmusban, annak is az 1956-os forradalmat követő legnehezebb idejében született meg - nyilván a konszolidáció szándékával. A már tárgyalt tudományos és jogszabályi előzmények alapján, melyeket a törvény előkészítői is felhasználtak, olyan időtállóra sikerült az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény, hogy az egészen 2005-ig, azaz közel fél évszázadig volt hatályban. Ez alatt igazán nagy és átfogó novellájára egyszer került sor az 1981. évi I. törvénnyel. Ezt a törvényt váltotta fel a 2004. évi CXL. törvény, a Ket., mely azonban 2017. december 31-ig tartó hatálya alatt több átfogó felülvizsgálaton is átesett. Éppen ezért vált szükségessé a 2018. január elsejétől hatályos új jogi szabályozás, az Ákr. megalkotása.

A hatályos törvény szabályozásának a következő fő jellemzői rögzíthetők;

- az általános közigazgatási rendtartás rövid, egyszerű, közérthető és az ügyfelek jogainak garanciális védelmére koncentráló jellegének érvényesítése,
- ehhez kapcsolódóan az alapelvek rendszerének felülvizsgálata és az új

⁵⁰ Lásd bővebben: FAZEKAS – FICZERE (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. i.m.* 366-370.

európai fogalmakhoz és tendenciákhoz történő hozzáigazítása,

- az eljárást gyorsítani szándékozó új eljárási típusok, az automatikus döntéshozatali és az ún. sommás eljárások intézményesítése,
- a hivatalból és a kérelemre irányuló eljárások differenciáltabb szabályozása, ennek keretében a hatósági ellenőrzések kiemelése mint nem hatósági ügy, de az Ákr. által szabályozott eljárás,
- a közigazgatási hatóságok közti új eljárási kapcsolatok kialakítása és ezzel az eljárások hatékonyságának és gyorsaságának növelése,
- a jogorvoslati rendszer felülvizsgálata, a fellebbezésnek mint rendes jogorvoslat általános jellegének megszüntetése, a közigazgatási döntések bíróság általi felülvizsgálatának a kiterjesztése, elsődlegessé tétele a közigazgatási döntés kivételes megváltoztatásának generális lehetőségével,
- a közigazgatási szankciók anyagi jogi szabályozásának kiiktatása az eljárási jogi rendelkezések közül,
- az elektronikus ügyintézésre vonatkozó technikai részletszabályok kiiktatása és az Ákr.-től külön történő szabályozása.⁵¹

Ennek a megújult szabályozásnak az egyik leglényegesebb kérdése volt a kódex általános jellegének fenntartása, vagy elvetése. Ebben a tekintetben ugyan megmaradt az általános jelleg, de egy olyan irány látszik érvényesülni, mely egyszerre szigorít ennek érdekében, de az ügyek sokszínűségére tekintettel egyben rugalmasabb kereteket is ad. Az alapelvek és intézmények esetében a kógens jelleg erősödik, míg az egyes ügycsoportokra vonatkozó sajátosságokat tartalmazó részletszabályok eltérőek lehetnek, így összességében inkább a „kerettörvény” jelleg érvényesül.

2.3. Az Európai Közigazgatási Tér és a közigazgatási hatósági eljárás szabályozása

A közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának nem csupán meghatározó modellje nem alakult ki, de olyan nemzetközi egyezmény sem, mely legalább az egységes kereteket megadná nemzetközi dimenziókban. A kevés fellelhető dokumentum, így különösen az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1977-ben hozott határozata csupán néhány alapelv rögzítéséig jut el.

Így pl. azt, hogy biztosítani kell az eljárásokban az ügyfelek számára:

- a meghallgatáshoz való jogot,

⁵¹ Bernadett VESZPRÉMI: *Die e-Verwaltung in Ungarn*. Jahrbuch für Ostrecht, 1/2019. 124.

- a lényeges tények megismeréséhez való jogot,
- a jogi tanácsadáshoz való jogot,
- a közigazgatási szerv indokolási kötelezettségét,
- a közigazgatási szerv kötelezettségét arra, hogy a döntések jogorvoslattal való megtámadhatóságára felhívja a figyelmet.

Sajátos helyzet van kialakulóban az Európai Unió és tagországi viszonyában a közigazgatási eljárásjogi szabályozás terén. Amint ugyanis az már korábban említésre került, a tagországi közigazgatás szabályozása nem tartozik az Unió hatáskörébe. Régóta esedékessé vált ugyanakkor az Unió szervei közigazgatásának minősíthető eljárásának szabályozása, mely több szakaszban van megvalósulóban.

A szabályozás központi eleme **„a megfelelő ügyintézéshez való jog”** elve, mely az Európai Unió Alapjogi Kartájában⁵² jelenik meg jogilag releváns módon (41.§). Eszerint:

- Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.
- Ez a jog magában foglalja:
 - o mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,
 - o mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsenek,
 - o az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.
- 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.
- Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

Ezek az elvek pedig a „Jó közigazgatás Európai Kódexében”⁵³ kerülnek kibontásra, melyek közül a következők érdemelnek kiemelését:

⁵² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (2023.01.23)..

⁵³ [Ombudsman European Code of Good Administrative Behaviour.pdf \(europa.eu\)](#), (2023.01.11)

- a törvényesség (4.§),
- a diszkrimináció tilalma (5.§),
- az arányosság (6.§),
- a koherencia (10.§),
- a hatalommal való visszaélés tilalma (7.§),
- a részrehajlás-mentesség és függetlenség (8.§),
- objektivitás (9.§),
- méltányosság (11.§),
- udvariasság (12.§),
- a beadványokra való válaszadási kötelezettség (12.§),
- a döntések közlésének kötelezettsége minden érintett számára (20.§),
- az eljárások nyilvántartásának és nyomon követhetőségének az elve (24.§).

Ezek nagyon fontos előrelépést jelentenek, de látni kell azt is, hogy a Karta idézett rendelkezései nem közigazgatás specifikusak és azok minden uniós intézményre és szerve kiterjednek, nem csupán a közigazgatásnak minősíthetőkre, mely utóbbiak beazonosítása önmagában is nehéz és vitatott.

Probléma továbbá, hogy a Kódex jogi erővel nem bíró ajánlásai túl általánosak és olyanok, melyek már a tagországi szabályozásokban egyébként is megtalálhatók.

Ezen a helyzeten változtatott „az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról” szóló EP határozat.⁵⁴ Ez megadja a felhatalmazást a kodifikációs munkákra azzal, hogy: „...rendelet céljával azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia. A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.”⁵⁵

A kodifikációs munkákra vonatkozó felhatalmazás esetében azonban meg kell

⁵⁴ [Elfogadott szövegek - Az uniós közigazgatási eljárásjog - 2013. január 15., Kedd \(europa.eu\),\(2023.01.11\)](#)

⁵⁵ Lásd, mint előző jegyzet!

jegyezni, hogy a hatályban jelzett „uniós intézmények, szervek és hivatalok” nem mindegyikét lehet közigazgatásinak nyilvánítani, ezért maga az eljárási szabályozás is inkább nevezhető „igazgatásinak”, mint közigazgatásinak, de jogállásában mindenképp bizonytalan.⁵⁶ Az igazgatás fogalma ugyanis keveredik a közigazgatás fogalmával, mely utóbbi esetében okkal merül fel az Unió működése szempontjából az Unió egyes intézményeinek államhatalmi ági és funkciók szerinti beazonosítása. Ez önmagában is igen bonyolult és a tagállami működéstől eltérő, azzal nehezen összhangba hozható feladat.⁵⁷ Időközben a feladat végrehajtására létrehozott kodifikációs bizottság (ReNEUAL)⁵⁸ elkészítette a tervezetét és szakmai vitára bocsátotta. A már említetteken túl és a különböző tagországokban érvényesülő eltérő közigazgatási hatósági eljárások esetleges egységesítése szempontjából egyik legkényesebb kérdés, hogy annak hatálya mit jelenthet az Unió és a tagországok viszonyában. Az uniós rendelet ugyanis közvetlenül érvényesülő norma – de tartalmilag az intézményi önállóság elvét tiszteletben tartani kényszerül a közigazgatást érintően, így a tagországok közigazgatására kötelező rendelkezéseket nem tartalmazhat.⁵⁹ Ez alól azonban kivételt képeznek azok az esetek, amikor egy tagország Uniós jogszabályt alkalmaz.⁶⁰ Ez utóbbi esetben egy újabb aspektust jelent az, hogy a különböző már meglévő, főként a versenyjogi területen érvényesülő különös eljárási

⁵⁶ A problémáról bővebb fejtegetés található; GERENCSÉR Balázs – BERKES Csilla – VARGA Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 534-539, valamint PATYI András – BOROS Anita (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban-a ReNEUAL Modellszabályok értékelése Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás 2017/2. különszám*.

⁵⁷ Erre tesz kísérletet egyebek közt VARGA Zs. András az előző jegyzetben megjelölt munkájában.

⁵⁸ Lásd; <http://www.reneual.eu/> (2023.01.11)

⁵⁹ EUMSZ 197. cikk:

(1) „ Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió 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. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

⁶⁰ Lásd a Modellszabályozás III. könyvének bevezetését: “[...] The rules of Book III are applicable to EU authorities whenever they make administrative decisions, whether in the context of direct or composite/shared administration. They are only applicable to Member State authorities where EU sector specific legislation so provides, or where a particular Member State chooses to adopt the rules.”

[«Briefadresse» \(reneual.eu\)](http://www.reneual.eu/) (2023.01.11)

szabályoknak mi lesz a viszonya az általánosnak minősíthető modellszabályozáshoz?⁶¹

Mindezen problémák megoldásra várnak és addig – ha elfogadásra is kerül a tervezet – még az EU-n belül sem várható a közigazgatási hatósági eljárási rendszerek egységesítése.

Tartósan fennáll tehát az a helyzet, hogy az egyes országok konkrét megoldásaiban egymástól eltérő szabályozások valósulnak meg, melyek megismerése és összehasonlítása fontos globalizálódó világunkban, ezért került megemlítésre e témakör kapcsán.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni azt is, hogy a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának történelmileg és jogrendszerenként kialakult különböző megoldásai közt **nem állítható fel értékrend, hogy melyik bizonyul fejlettebbnek és így követendőnek.**

Mindegyik alkalmazott modellnek megvannak a maga előnyei és hátrányai, a konkrét megoldások pedig az adott közigazgatási rendszer sajátosságaitól, az adott ország társadalmi, gazdasági viszonyaitól, tradícióitól is függenek.

A közigazgatási eljárás és ezen belül a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásában a lényeg a jogállami törvényesség megvalósulása és az azt biztosító alapelvek gyakorlati érvényesülése. A közigazgatás jognak való alárendeltsége, illetve a törvények alá rendelésének elve szükségképpen minden közigazgatási eljárásban, így nem csupán a hatósági eljárásban kell, hogy érvényesüljön. A hatósági eljárás kiemelését az indokolja, hogy a közigazgatás a hatósági eljárás során hozott döntéseivel, intézkedéseivel avatkozik be legmélyebben az egyén és a társadalom életviszonyaiba, így az egyértelmű, világos és az ügyfelek oldaláról garanciákat tartalmazó jogi szabályozásnak kiemelkedő szerepe van.

Kihangsúlyozandó azonban, hogy a hatósági eljárási szabályozás alól kivett más közigazgatási eljárások is jogilag szabályozottak. Ezen felül a közigazgatás más jogágba (pl.: büntetőjog a szabálysértések esetében, vagy a polgári jog a birtokvédelem kapcsán stb.) tartozó jogi normák érvényesítésében is részt vesz, mely jogalkalmazás eljárási szabályozása szintén szükségszerű.

Emellett a közigazgatás belső működésére vonatkozó jogi szabályozás is fontos⁶²

⁶¹ Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024 (INL) Melléklet; 2. „A rendeletnek egyetemes elveket kell tartalmaznia és olyan eljárást kell megállapítania, amely lex specialis hiányában de minimis szabályként alkalmazandó. Az ágazati eszközökben a személyeknek biztosított garanciák soha nem nyújthatnak kisebb védelmet, mint a rendeletben biztosítottak.”

⁶² Lásd pl. a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.

az átlátható közigazgatás szempontjából, mely szabályozás főként a szintén jogszabályi alapokon álló irányítási normákon keresztül valósul meg.