

8. MEGVÁLTOZTATÁS A BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSBAN?

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

Az egyik esetben a rendőrség a Ket. 30. § c) pontja alapján a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül utasította el.⁵⁵ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ebben az ügyben nem egyszerűen hatályon kívül helyezte a rendőrség határozatát, hanem a felülvizsgálati kérelmet elutasította és a rendezvény megtartását megtiltotta.⁵⁶ A másik esetben a rendőrség a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére, valamint a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva a rendezvény megtartását megtiltotta. Ebben az ügyben a bíróság úgy foglalt állást, hogy a felülvizsgálati kérelem nem teljesíthető, mert a bejelentés nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul, amelyet a rendőrségnek érdemi vizsgálat nélkül kellett volna elutasítania.⁵⁷ Utóbbi döntést a bejelentő alkotmányjogi panasszal támadta, melyet az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozatával bírált el. Ebben rámutatott, hogy a közigazgatási bírósági eljárásokban hozható határozatokat a Pp. 339. §-a szabályozza. Ez teszi lehetővé a „törvény eltérő rendelkezését”, amely alapján a Pp.-ben foglaltakhoz képest a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján indult felülvizsgálati eljárás tekintetében a Gytv. 9. § (2) bekezdése speciális eljárási szabályokat rögzít. Az Alkotmánybíróság szerint a gyülekezések tiltásával kapcsolatos felülviz-

gálat körében megállapítható, hogy a jogkövetkezmények köre szűkebb, a közigazgatási határozatot a bíróság nem változtathatja meg és a Pp. 339. § (3) bekezdésében foglalt új eljárásra sem kötelezheti az eljáró határozatot meghozatalát látja indokoltnak.” A Gytv. 9. § (2) bekezdése szerint a bíróság két dolgot tehet: „[h]a a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja.” A gyülekezést megtiltó határozatok felülvizsgálata esetében a bíróság végső döntési kötelezettsége tehát szigorúan ellenőrzési jellegű, a közigazgatási perben eljáró bíróságnak csupán kasszációs jogköre van. A kérelem érdemi vizsgálata után, ha a kérelemmel a bíróság egyetért, úgy hatályon kívül helyező végzése meghozatalával maga vonja le ennek a következményét, egyébként pedig elutasító döntést hoz.⁵⁸

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányjogi panaszban állított jogorvoslathoz fűződő jog sérelmét lényegében az okozza, hogy a bíróság valójában egy közigazgatási határozatot megváltoztató döntést hozott, amelyre azonban a Gytv. speciális eljárási szabályai alapján nem lett volna lehetősége, hiszen reformatórius jogköre a Gytv. 9. § (2) bekezdése alapján nincsen. Az Alkotmánybíróság szerint a végzés indokolásából kiderülő „megváltoztató jelleg” olyan kirívó törvénysértésként értékelhető, amely eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét, mivel a törvénysértések következtében nem érvényesülhetett a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma.⁵⁹

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

⁵⁵ Ebben az esetben a „lehetetlenség” nem a távoli időpont, hanem egy nagyobb területlezáráson alapult volna.

⁵⁶ Lásd a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság F5. Kpk. 46.118/2013/7. számú végzését.

⁵⁷ Lásd a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17. Kpk. 45.226/2014/2. számú végzését.

⁵⁸ Indokolás [23]

⁵⁹ Indokolás [27]

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOG KODIFIKÁCIÓJA ÉS A HATÓSÁGOK EGYÜTTMŰKÖDÉSE

Mérföldkő az európai közigazgatás szabályozásában?

CSATLÓS ERZSÉBET
egyetemi adjunktus (SZTE ÁJTK)

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

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

¹ Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSz.) HL C 83., 2010.3.30. 298. cikk (1).

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

1. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS ALAPJAI

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

közigazgatási struktúrák közötti kapcsolatot hivatott megteremteni egy közbelső réteg. Az egységes végrehajtás és az uniós jog hatékony érvényesülése által megkövetelt tagállami hatóságok, valamint uniós hatóságok közötti együttműködési hálózatok ugyanis – 298. cikk⁵ *spillover* hatásaként – áttörnek az egykori végrehajtott hatalmi föderalizmus elvére épülő, egymástól elváló közvetlen és közvetett közigazgatási egységekre épülő európai közigazgatás koncepcióját, és megteremtik uniós jog egységes, minden tagállamban azonos módon való végrehajtásának operatív alapját.⁶ Ez a három terület alkotja együtt az *európai közigazgatást*, a területeket szabályozó, arra vonatkozó joganyag pedig ilyen módon az *európai közigazgatási jogot*.⁷

Az európai integráció történetében a közösségi hatáskörök bővülése, a szakpolitikák növekedésével fokozódó végrehajtási feladatok indukálták az indirekt közigazgatás kérdéseinek napirendre kerülését. Ez a belső piac kiépítéséhez szükséges intézkedésekben – és jogi akadályainak leépítése szükségességében – öltött testet az 1980-as években.⁸ Az 1990-es évektől már a *SIGMA program*⁹ magas fokú közigazgatási integráció érvényesülésének színtereként *európai közigazgatási térről*¹⁰ beszél, és sorra születtek a közigazgatás működésével kapcsolatos, elvárt kívánalmakat taglaló, elsősorban a rendszerváltást – akkor közelmúltban – megélt, csatlakozásra felkészülő közép- és kelet-európai ál-

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

(1) Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.

(2) 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.

⁶ Herwig C. H. HOFMANN: Composite Decision Making Procedures in EU Administrative Law. In: Herwig C. H. HOFMANN – Alexander H. TÜRK (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009. 136.; BOROS Anita: Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy európaizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? *Jogtudományi Közlöny*, 2013/12. sz. 611–612.

⁷ A fogalom részleteiről lásd: Herwig C. H. HOFMANN – Gerard C. ROWE – Alexander TÜRK: *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 907.

⁸ L. BOROS Anita: A közigazgatási jog europeanizálódása – különös tekintettel közép-magyarországi régióban megvalósuló közbeszerzési eljárásokra. *Pro Publico Bono Online*, Támop Speciál, 2011. 2.

⁹ A *Support for Improvement in Governance and Management* az Európai Bizottság és az OECD 1990-es évek elején életre hívott közös programja, amelynek elsődleges célja a közép- és kelet-európai országok állami és közigazgatási fejlesztésének támogatása volt, jelenleg pedig a csatlakozásra váró országok érdekében végzi azonos tárgyú tevékenységét. *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*. SIGMA Papers, No. 23, OECD Publishing, 1998. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en> (2015.09.01.) [SIGMA Papers, No. 23.] 1.

¹⁰ L. SIGMA Papers No. 23. 1998. A fogalomról részletesen lásd: Eva G. HEIDBREder: Structuring the European Administrative Space: Channels of EU Penetrations and Mechanisms of National Chance. *KFG Working Paper Series*, No. 5, September 2009. 5. TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. különszám, 2011. 197.; KÁRPÁTI Orsolya: Az európai közigazgatási tér kialakulása (I. rész), *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/1. 2011. 234.; IVAN KOPRÍČ – ANAMARIJA MUSA – GORANKA LALIĆ NOVAK: Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space. *Zbornik PFZ*, Vol. 61. No. 5. 2011. 1545–1546.; DEIRDRE CURTIN – MORTEN EGEBERG: *Towards A New Executive Order In Europe?* London, Routledge, 2013. 30–32.

² A különböző tagállamokban székhellyel rendelkező szabályozó ügynökségek nem tekinthetők ilyen szerveknek. Ezek a Bizottság által, leginkább az EUMSZ. 352. cikke általi felhatalmazás nyomán létrehozott technikai, tudományos vagy igazgatási feladatokat ellátó szervek, amelyek az uniós jogalkotó intézményeket segítik a szakpolitikai döntéshozatalban és a szakpolitikai intézkedések végrehajtásában. Sokszor decentralizált ügynökségeknek is nevezik, mert ezek székhelye szétszórva, a tagállamok valamelyikének területén találhatóak, de ugyanúgy központi szerveknek minősülnek. Nincsenek a tagállamokba kihelyezett „helyi” szerveik, viszont a hatáskörükbe tartozó szakpolitika tekintetében együttműködnek a tagállamok kormányzati szintű hasonló hatáskörű közigazgatási szervével a műszaki és szakértői ismeretek kiaknázása végett. L. European Agencies – The Way forward. Brussels, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 11.3.2008, COM(2008) 135 final. 4. Edoardo CHITTI: *EU and Global Administrative Organizations*. Berlin – Heidelberg, Springer-Verlag, 2011. 21.

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

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

lamokhoz szóló útmutatói.¹¹ A közigazgatásnak, vagyis az uniós jog érvényesítésének, végrehajtásának a *megbízhatóság és kiszámíthatóság, nyitottság és transzparencia, számonkérhetőség, valamint hatékonyság és hatásszűrés* elvei szerinti működése, a nyugati demokráciákban már régebb óta meghonosodott kritériumoknak való megfeleltetés jelenleg is a bővítési politika egyik alappillére és elvárása.¹² Emellett a Lisszaboni Stratégia a 2000-ben lefektetett tízéves program központi elemeként, a versenyképes, tudásalapú, dinamikus fejlődő gazdaság elérésének előfeltételeként a közigazgatás és szabályozásának javítását jelölte meg az egyik legmeghatározóbb eszközként¹³, így került be egy évvel később a Nizzai Szerződésbe az akkori tizenkét tagjelölt állam igazgatási értelemben vett integrálódáshoz szükséges intézményi és jogi feltételek.

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

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

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

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

¹¹ Madrid European Council 15 and 16 December 1995 presidency conclusions. http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#simplif (2015.09.01.) Part A. III. A. SIGMA Papers No. 23, 1998; European Principles For Public Administration SIGMA Papers: No. 27, OECD Publishing. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispace/unpan006804.pdf> (2015. 09. 01.)

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

¹³ The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a Europe of Innovation and Knowledge. Presidency Conclusions Lisbon European Council 23 And 24 March 2000. 9. és 17. pont. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c10241> (2015.12.10.) Wolfgang DRECHSLER: Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur*, 2009, Vol. 10. 7.; 10.

¹⁴ CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 2014. 3. szám. 138–139.

¹⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012. [Alapjogi Karta] 41. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. (2) Ez a jog magában foglalja:

a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,

b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen,

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

(3) Mindenkinnek 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.

(4) Mindenkinnek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeire, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

¹⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUSz.) OJ C 326, 26.10.2012. 6. cikk (1) bek.

¹⁷ C-308/07 P. 89. pont, idézte: SCHIFFNER Imola: A gondos ügyintézés elvének érvényesülése az Európai Unió gyakorlatában. In: PAPP Tekla (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái: Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013. 47.

¹⁸ Alapjogi Karta 42. cikk.

¹⁹ Alapjogi Karta 52. cikk (6) bek., Joana MENDES: Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour. *EUI Law*; 2009/09. 2–3.

²⁰ Alapjogi Karta 51. cikk (1) bek.

²¹ SZEGEDI László: Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez. *Pro Publico Bono*, 2011/1. 108.

²² A leveletést l. CHRONOWSKI i. m. 143–145.

²³ Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSz.) HL C 83., 2010. 3. 30. 197. cikk (1) Az angol nyelvű szöveg az *administrative cooperation*, a francia a *coopération administrative* kifejezést használja arra, amire a magyar fordítás *igazgatási együttműködés*. A Hivatalos Lapban megjelent különböző nyelvi verziókat lásd: EUR-Lex. Access to European Union law. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT> (2015. 01. 01.)

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

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

Az eljárásokra vonatkozó alapvető előírások inkább alapvető síkon jelentek meg a szerződésekben, mint nyitott, hatékony és független európai közigazgatás igénye, illetve az Európai Bíróság esetjogában, majd pedig az Alapjogi Kartában. A konkrét jogalkalmazáshoz kötődő fázisok leírása, az eljárási szereplők jogai és kötelezettségei pedig a vonatkozó szektor szabályozásában keresendő, már amennyiben léteznek ilyen részletességű előírások, iránymutatások. Egzakt, *európai közigazgatási eljárási jogi* rendelkezések tehát leginkább a különböző közös politikákat szabályozó, szektorális anyagi jogi előírások mellé társulnak – például az állami támogatások esetében az EUMSZ.-ban található szabályok további rendelkezései, valamint az azzal kapcsolatos eljárás szabályai²⁸ –, vagyis meglehetősen *fragmentált* eljárásjogi szabályozási minta alakult ki.

Az európai közigazgatás jelenlegi fejlődési útja a szektorális fragmentáltság irányából a jelenlegi tendencia szerint már a közigazgatási *együttműködés és koordináció* irányába tolódik, és akár vertikális, horizontális vagy sugaras szerkezetű kooperációról van

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

3. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓ SZEMPONTJAI

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

A kodifikáció kiindulási pontja annak felismerése volt, hogy a tagállamok közigazgatási jogi és közigazgatási eljárásjogi szabályozása a tagállamokban valójában három ponton mutat alapvető különbözőséget: (1) a jogász hivatás szervezettségében, rétegződésében; (2) abban, hogy milyen jellegű a szabályozás: közös alapelveket fogalmaznak inkább meg, vagy a másik véglet: inkább gyakorlatorientált a normatív rendelkezések zöme; és hogy (3) mennyiben és milyen területe-

²⁹ Towards an EU Administrative Procedure Law? Report of the ReNEUAL Conference Brussels March 15th & 16th – (draft) http://www.reneual.eu/events/ED_conference/ReNEUAL_conference_March_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015Th%20%2016Th.pdf (2015.11.04.)

³⁰ Példának okáért, idén májusban fogadtak el új irányelvet a közúti közlekedési szabálysértések ügyében kiszabott büntetések érvényesítése érdekében. Ugyan korábban is adott volt a lehetőség, de a megfelelő eljárás kimunkálása hiányában gyakran nem hajtották végre a pénzbüntetés formájában kivetett szankciókat, ha a jogsértést a jogsértés helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban nyilvántartásba vett járművel követték el. Az új irányelv célja annak biztosítása, hogy még ilyen esetekben is biztosított legyen a közúti közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértések hatékony kivizsgálása azáltal, hogy a tagállamoknak az információcseré javítása és a hatályos eljárások felgyorsítása érdekében hozzáférést kell biztosítaniuk egymás számára a gépjárműnyilvántartási adatokhoz. A korábbi szabályozással ellentétben (2011/82/EU irányelv) a jelenlegi konstrukciónak részese Dánia, Írország és az Egyesült Királyság is. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/413 irányelve (2015. március 11.) a közúti közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértésekre vonatkozó információk határokon átnyúló cseréjének elősegítéséről. HL 2015.3.13. L 68/9.

³¹ EUSz. 5. cikk, EUMSZ. 6. cikk g) pont.

³² EUSz. 2. cikk (5) bek.

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

²⁵ EUMSZ. 197. cikk (2) bek.

²⁶ L. EUMSZ. 288. cikk.

²⁷ Az idézett rendelkezések: EUMSZ. 197. cikk.

²⁸ Például az EUMSZ. 108. cikk és az ahhoz kapcsolódóan született tanácsi rendelet: Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the treaty on the functioning of the European Union. L 248 24.9.2015. 9.

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

A szabályozás sokszínűsége az – átlátható és kiszámítható közigazgatást igénylő – uniós polgár szemszögéből az igényérvényesítést kihívás elé állítja. A konkrét, uniós joganyag végrehajtásának szabályozása ugyanis sok esetben nem *jogalkotási* aktusban történik, hanem a közvetlen igazgatás intézményei által alkotott szabályokban. Ez alá a Bizottság által alkotott *nem jogalkotási aktusokban: felhatalmazáson alapuló aktusban*³⁵, *végrehajtási aktusokban*³⁶, illetve a többi intézmény, szerv és ügynökség által kibocsátott *soft law* dokumentumokban jelennek meg. Arra is van példa, hogy irányelv hatalmazza fel a Bizottságot iránymutatások és egyéb, *nem kötelező* erejű dokumentumok elfogadására, amelyek a tagállami együttműködés megkönnyíthetők³⁷, és arra is, hogy a felhatalmazás nyomán nem derül ki, hogy vajon kötelező vagy ajánlás jellegű útmutatásra szól a felhatalmazás.³⁸ Ez utóbbiak ugyan fontos iránymutatá-

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

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

A 2009-ben megkezdődött kodifikációs folyamat, amelyet az *Európai Közigazgatási Jogi Kutatóhálózat (Research Network on EU Administrative Law – ReNEUAL)*⁴¹ képvisel, elsősorban arra irányul, hogy az EU alkotmányos értékei miként ültethetőek át közigazgatási eljárási jogi szabályokként ahhoz, hogy az EU politikák jogalkotáson túli, jogalkalmazási vetületű érvényesülését biztosítsák. Ennek szükségessége elsősorban az EUSz. 1., 9. cikkében és 10. cikk (3) bekezdésében, valamint az EUMSz. 15. cikkében megfogalmazott, az euró-

³³ Jacques ZILLER: *Is a Law of Administrative Procedure for the Union Institutions Necessary? Introductory Remarks and prospects*. Brussels, European Parliament, Directorate General For Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2011. 11.

³⁴ A tagállami közigazgatási eljárási szabályozási minták stációt, és az abból elvont következtetést l. uo. 8–10.

³⁵ Az EUMSz. 290. cikkében felhatalmazáson alapuló aktusok pontosíthatnak egyes technikai részleteket vagy utólag módosíthatják valamely jogalkotási aktus bizonyos rendelkezéseit. Kizárólag a Bizottságot lehet felruházni azzal a joggal, hogy felhatalmazáson alapuló aktusok elfogadását, ennek feltételeit és korlátait pedig minden esetben a jogalkotó jogosult meghatározni. L. Alan HARDACRE – Michael KAEDING: *Delegated & Implementing Acts. The New Comitology*. EIPA Essential Guide, 4th edition, December 2011. 12–14.; Alexander H. TÜRK: *Lawmaking after Lisbon*. In: Andrea BIONDI – Piet EECKHOUT – Stefanie RIPLEY (eds.): *EU Law after Lisbon*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 74–77.

³⁶ Az EUMSz. 291. §-a alapján Az Európai Unió joganyagának végrehajtása főszabályként a tagállamok feladata, az egységesség érdekében azonban a Bizottság közvetlen felhatalmazással rendelkezik a végrehajtási intézkedések elfogadására. HARDACRE – KAEDING i. m. 16–19., 77–79. TÜRK i. m. 77–78. Lásd például a Bizottság határozatát a RAPEX működéséről: Commission Decision of 16 December 2009 laying down guidelines for the management of the Community Rapid Information System 'RAPEX' established under Article 12 and of the notification procedure established under Article 11 of Directive 2001/95/EC (the General Product Safety Directive). OJ 26.1.2010. L22/1.

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

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

nem lévén végrehajtási aktus, vajon kötelező erővel bír vagy sem. Lásd 11. cikk (2) bek. b) pont. Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare. OJ 4.4.2011. L 88. 45.

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

⁴⁰ Towards an EU Administrative Procedure Law? Report of the ReNEUAL Conference Brussels March 15th & 16th – (draft) http://www.reneual.eu/events/ED_conference/ReNEUAL_conference_March_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015Th%20%2016Th.pdf (2015.10.05.)

⁴¹ ReNEUAL az európai közigazgatást kutatók és abban dolgozó szakemberek hálózata, amely 2009-ben kezdte meg működését, 2012 óta együttműködik az EU-jog minőségének fejlesztésére létrejött Európai Jogi Intézettel (European Law Institute) és megalkották az európai közigazgatási eljárásjog modell szabályai elnevezésű tervezetet, amelyet 2014. szeptember 1-jén hoztak nyilvánosságra azzal a céllal, hogy a jövőben rendeleti formában fejtsék ki hatását. Lásd Welcome to ReNEUAL – the Research Network on EU Administrative Law: <http://www.reneual.eu/> (2015.11.04.) The future EU Administrative Procedure Law: Issues of Content and Scope. ELI <http://www.europeanlawinstitute.eu/about-eli/structure/general-assembly/ga-2015/the-future-eu-administrative-procedure-law-issues-of-content-and-scope/> (2015. 11. 04.)

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ (1) Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Amennyiben a szóban forgó rendelkezéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően szintén egyhangúlag határoz. [...] (3) Az e cikkben alapuló intézkedések nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját olyan területeken, amelyeken a Szerződések az ilyen harmonizációt kizárják.

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

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

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

5.1. ADATBÁZIS LÉTREHOZATALÁVAL NEM JÁRÓ ADATTOVÁBBÍTÁSRA ÉPÜLŐ HÁLÓZAT

Az adatkezelés jogalapjáról rendelkező jogi kötőerővel bíró normatív rendelkezésnek létre kell hoznia, vagy ki kell jelölnie egy független *felügyelő hatóságot* (*supervisory authority*) abban az esetben, ha az adatke-

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

5.2. ADATBÁZISOK

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

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

⁴⁷ Varga Zs. i. m. 547.

⁴⁸ Model Rules VI. 6.

⁴⁹ European Parliament and Council Directive 95/46/EC of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. OJ L 281. 23.11.1995. 31–50.

⁵⁰ Model Rules VI-15 (57).

⁵¹ Model Rules VI-15 (58).

⁵² Model Rules VI-31.

⁵³ Model Rules VI. 4. fejezet 1. (94).

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

⁵⁵ Model Rules VI-35.

⁵⁶ A függetlenség kritériumát az adatvédelmi irányelvhez hasonlóan a modell szabályok sem definiálják. Model Rules 4. fejezet (87). A témáról bővebben I. CSATLÓS Erzsébet: Fejezetek az EU magyar közigazgatásra

tagállam hatóságai által kezelt adatok vonatkozásában.⁵⁷ A modell szabályozás értelmében arra is van lehetőség, hogy az adatbázis felállításával működő adatátadási mechanizmus esetében a jogalkotó a teljes adatkezelési folyamat feletti felügyeleti tevékenységet vagy az Európai Adatvédelmi Biztosnak, vagy valamely nemzeti adatvédelmi hatósághoz, vagy esetleg egy több adatvédelmi hatóságból álló testület gyakorolja.⁵⁸ A külső és belső felügyeletet ellátó adatvédelmi szervek közötti hatásköri elhatárolás sem kellőképpen lehatárolt, gyakorlatilag konkrét rendelkezést erre vonatkozóan nem találunk a tervezetben. A kétféle szerv közötti együttműködés kapcsán is mindössze konkludálja, hogy a saját hatáskörükben eljárva, a saját tevékenységükért való felelősség keretei között biztosítják az adatbázisok feletti koordinált felügyeletet. Összességében monitoringtevékenységről beszélhetünk mindegyik esetben, a modell szabályok rendelkezéséből nem következethetünk egyébre, jogorvoslati fórumként viszont egyik szerv sem funkcionál. Az 5. fejezet jogorvoslatra és felelősségre vonatkozó rendelkezései – egyetlen cikk négy bekezdéssel – sem adnak támpontot, hiszen csak azt írják elő, hogy az a személy, akit kár ér a rendelkezések be nem tartása miatt, kártérítésre jogosult, erre vonatkozó jogát pedig annál a hatóságnál érvényesítheti, amelyik a jogsértésért felelős, vagy amelyik a lakóhelye, vagy székhelye, telephelye szerint az ügyben hatáskörrel rendelkezik.⁵⁹

5.3. ADATKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGÉRT VALÓ FELELŐSSÉG ÉS A JOGORVOSLAT KÖZÖS SZABÁLYAI

Az információk továbbításában, az adatbázisok működtetése során jellegéből adódóan több hatóság tevékenysége is található, ami magában rejtje azt is, hogy a részt vevő hatóságok feladat- és hatáskörének pontos lehatárolása kiemelten fontos kérdés a felelősségi kérdések tisztázása kapcsán. Főszabály szerint az adatkezelési tevékenység EU-s szintű központi hatósága a felelős a teljes rendszer, mechanizmus biztonságáért és az adatvédelem magas szintű védelméért, valamint a felhasználók részére magas színvonalú szolgáltatás biztosításáért.⁶⁰ Adatbázisok és a kérés nélküli adattovábbítási mechanizmuson alapuló együttműködés esetében ráadásul *ex ante* ellenőrzés (*verification*) lehetőségének beiktatásáról beszél a modell szabály, az erre vonatkozó feladat- és hatáskör-telepítés pedig az adatbázis létesítő jogalkotó döntésének függvénye. A RAPEX esetében például a Bizottság ellenőrzi a bevitt információk, adatok teljességét és helyénvalóságát, mielőtt azok a rendszerben minden illetékes tagállami hatóság előtt elérhetővé és megismerhetővé válnak. A megosztott adatok pontosságát az ellenőrzést végző

hatóság – ami jelen esetben a Bizottság részéről az igazságügyért, fogyasztóvédelemért és a nemek közötti egyenlőségért felelős biztosának intézménye – biztosítja.⁶¹ A RASFF⁶² esetében viszont az *ex ante* vizsgálat magában foglalja a hatáskörvizsgálatot is, vagyis, hogy a nemzeti RASFF kontaktponttól továbbított információ valóban a RASFF hatáskörébe tartozik, valamint azt, hogy azok kellően világosak-e, illetve összhangban vannak-e a rájuk vonatkozó, a hálózat működtetésére vonatkozó előírásokkal. A SIS esetében pedig az ellenőrzést végző hatóságról úgy rendelkeznek, hogy annak feladata az adatminőség biztosítása.⁶³ Változó tehát annak szabályozása, hogy ki milyen tevékenységet végez a rendszerbe bekerült információk, adatok kapcsán,⁶⁴ de az ellenőrző tevékenység beiktatásával joggal merül fel a kérdés, hogy miként hat ez az adatok elsődleges forrásának számító tagállami hatóságok, többek között az egyének irányába fennálló, adatvédelmi szempontú felelősségére. Ezenkívül azonban túl sok hatóság, túl sokféle adatkezelési tevékenysége merül fel ahhoz, hogy ilyen mértékben hagyjon mozgásteret a mechanizmust létesítő jogi normának, ráadásul az EU intézményei, szervei, ügynökségei felelősségéről, kártérítési kötelezettségének mértékről sem szól, de tagállami felelős hatóság esetében legalább tesz egy iránymutató megjegyzést az összegre vonatkozóan. Ezért is aggályos, hogy a felelősség kérdése nézve a modell szabályok nem tartalmaznak semmilyen iránymutatót, és konkrétan deklarálja a tervezet, hogy ez a jogterület egyelőre nem rendelkezik kellőképpen stabil joggyakorlattal ahhoz, hogy az kodifikálható legyen.⁶⁵ A bírósági esetjog alapján a felmerült jogkérdések megoldhatóak, de a megválaszolatlan kérdések esetében fontos lenne egy szabályozási alternatíva lefektetése ahhoz, hogy a jelenlegi fragmentált szabályozást felválthassa egy bizonyos szintű egység. A modell szabályok megalkotásának fő motivációja pedig a fragmentált, eseti jellegű, és ebből kifolyólag átláthatatlan közigazgatási szabályozás felszámolása volt, de szemmel láthatólag eddig a szintig a VI. könyv kapcsán erre még nem került sor.

Felelősségi kérdések tisztázása és elhatárolása nél-

gyakorolt hatásából: hogyan legyen egy közigazgatási szerv független? *Közjogi Szemle*, Vol. VII. No. 4. 12–17.

⁵⁷ Model Rules VI-36.–VI-37.

⁵⁸ Model Rules VI-38 (4).

⁵⁹ Model Rules VI-40. (1).

⁶⁰ Model Rules VI-8 (2) (a).

⁶¹ Commission Decision 2010/15/EU of 16 December 2009 laying down guidelines for the management of the Community Rapid Information System 'RAPEX' established under Article 12 and of the notification procedure established under Article 11 of Directive 2001/95/EC (the General Product Safety Directive) [2009] OJ L22/1, 8. cikk, Melléklet II.3.4. és II.3.2.4.

⁶² *Rapid Alert System for Food and Feed* – élelmiszerekre és a takarmányokra vonatkozó gyorsvészjelző rendszer. Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ L 31, 1.2.2002, 21. 50. cikk.

⁶³ Schengen Information System – Schengeni Információs Rendszer. A külső határok megerősítéséből eredő információáramlásra épülő rendszer. Regulation (EC) No. 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II) OJ L 381, 28.12.2006, 8. o. 4. cikk, 7. cikk.; EU/Schengen Requirements for National Border Security Systems. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Working Paper Series – No. 8. 2002. 3., 5–6.

⁶⁴ L. Model Rules VI-14. (48)–(53).

⁶⁵ Model Rules VI-14. (54).

kül nemcsak az eljárás átláthatóságához fűződő jog sérül, hanem a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesítése is veszélybe kerül.⁶⁶ Ennek megelőzése érdekében alkalmazhatónak tűnik a felügyelő hatóság panaszvizsgálási mechanizmusának azon változata, amelyről a kommentár beszél.⁶⁷ A kivizsgálás eredményeként pedig a felügyelő hatóság rendelkezik az adatok hozzáférésehez, a megsemmisítéséhez és a törléséhez való joggal, továbbá a felügyeletet gyakorló hatóság jogorvoslati fórumként is funkcionálhat a jogalkotó döntése nyomán.⁶⁸ A kommentárral azonban, lásd fentebb, nincs összhangban a vonatkozó modell szabályozás. Az Alapjogi Karta a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsán ugyan csak a bírósági utat említi⁶⁹, de az Európai Ombudsman kifejezetten aggályosnak tekinti a belső panasztételi mechanizmus hiányát, ha alapjogsérelemlről van szó. A belső ellenőrzési rendszer, a kijelölt adatvédelmi felelős útján ugyan a hatóság irányába ad visszajelzést a jogalkalmazás mikéntjéről, nem egyenlő az eljárásban érintett személyek és azok személyes adatainak védelme érdekében elérhető egyéni bejelentések kivizsgálására létrehozott mechanizmussal.⁷⁰ Az Európai Ombudsman a Frontex működése kapcsán hívta fel erre a figyelmet, arra hivatkozva, hogy az adott tisztviselő, amikor a Frontex-utasításokat hajt végre, akkor nem a nemzeti hatóság embereként cselekszik, hanem uniós hatóságként, és ebből kifolyólag a nevét viselő közös műveletek, egyéb intézkedések bármelyikében előforduló alapjogi jogsértésekről szóló panaszok kezelésére.⁷¹

Erről a belső, közigazgatási jogorvoslati lehetőségről, amelyet a felügyelő hatóság látna el, azonban csak lehetőségként beszél a modell szabályozás, nem kötelezettségként. Ha ehhez hozzávesszük azt, hogy a rendszerben futó adatok kezeléséért való felelősség elhatárolása sem történt meg az adatot megosztó és az azt ellenőrző hatóság között kialakult joggyakorlat hiányában⁷², akkor mindenképp lényeges hiányosságok vannak még a modell szabályozásban. Ez főként azért ad aggodalomra okot, mert az egyének jogainak védelme érdekében, a kompenzációhoz való jog érvényesítése kapcsán viszont már alternatív megoldást kínál a modell szabályozás azáltal, hogy a jogalkotónak vá-

lasztást tesz lehetővé: vagy arról rendelkezik, hogy az egyén a kárt okozó magatartást elkövető hatóságnál érvényesítheti a jogait vagy a lakóhelye, székhelye szerinti azonos hatáskörű nemzeti kontaktpontként kijelölt hatósággal szemben. Ez utóbbi megoldás olyan esetekben szolgálja a személyek érdekét, amikor a kárt okozó hatóság államától eltérő tagállam lakosa, állampolgára – ami például a SIS esetében gyakran előfordulhat –, és nem ismerik az eljáró hatóság nyelvét, és ebből adódóan problémáik adódhatnak a jogérvényesítéssel.⁷³

6. ÖSSZEGZÉS: A KOCKA EL VAN VETVE?

2013. január 14-én az Európai Parlament megvitatta, majd 15-én elfogadta a *Berlinguer-jelentést*, amelyben felkérte a Bizottságot arra, hogy jogalkotási aktus elfogadását kezdeményezze az európai közigazgatási eljárásjog tárgyában.⁷⁴ A jelentés az Európai Parlament *európai közigazgatási jogi munkacsoportjának* 2010-ben kezdődő munkája eredményeire támaszkodott, amelyet a ReNEUAL kutatóhálózata is támogat. 2011 októberében vázolták fel a lehetséges előrelépési irányokat, amelynek egyike volt a kodifikáció.⁷⁵ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a modell szabályokat fogják elfogadni, vagy esetleg abból indulnak ki, hiszen két párhuzamosan folyó munkáról van szó. Ráadásul a Bizottság csak a közvetlen közigazgatási eljárásjoga tekintetében kapott felkérést, a ReNEUAL modell szabályozás pedig ennél bővebb kört vont a hatáskörébe. Kiemelkedő jelentőségű ugyanakkor maga a tény is, hogy egy ilyen összefoglaló munka elkészült a meglévő joggyakorlat, a hatályban lévő szabályozások összerendezésével egy olyan jogterület kapcsán, amely annak ellenére, hogy alapvető működési kérdéseket taglal, korábban, az integráció fél évszázada során még nem kerültek rendezésre ilyen átfogó módon.

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

⁶⁶ HOFMANN – TÜRK I. m. 118. ROWE Gerard C.: Administrative Supervision of Administrative Action in the European Union. Herwig C. H. HOFMANN – Alexander H. TÜRK (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009. 191., 194. Vö. Alexander H. TÜRK: Judicial Review of Integrated Administration in the EU. In: uo. 222–228. és Anne MEUWESE – Ymre SCHUURMANS – Wim VOERMANS: *Towards a European Administrative Procedure Act. Review of European Administrative Law*, Vol. 2. No. 22–21.

⁶⁷ Model Rules VI-30(2)(c) és ellenőrzési – VI-30(2)(d).

⁶⁸ Model Rules VI-32(2), (3); 4. fejezet (89), 1 (93).

⁶⁹ Alapjogi Karta 47. cikk. A 41. cikkben deklarált megfelelő ügyintézéshez való jog többek között magában foglalja a hatékony jogorvoslathoz való jogot. CHRONOWSKI I. m. 138.

⁷⁰ Special Report of the European Ombudsman in own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning Frontex. Strasbourg on 12 November 2013. 39.; <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark;jsessionid=AA9282D228713007DC45878725D6D998> (2015.11.05.) (European Ombudsman Opinion) 23. pont.

⁷¹ European Ombudsman Opinion 51. pont.

⁷² Model Rules VI-14. (54).

⁷³ Model Rules VI-40 (115)–(116).

⁷⁴ European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)) [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-4\(2015.11.05.\)](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-4(2015.11.05.)); A Bizottság válasza: SP(2013)251 – Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union, adopted by the Commission on 24 April 2013.: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2024%28INL%29#tab-0> (2015.11.05.)

⁷⁵ Working Document State of Play and Future Prospects for EU Administrative Law. To be submitted to the Committee on Legal Affairs by the Working Group on EU Administrative Law. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw/_juri_wdadministrativelaw_en.pdf (2015. 11. 05.)

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

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

AZ ÜGYÉSZ SZEREPE A FIATALKORÚAK ELLENI BÜNTETŐELJÁRÁSBAN

HORVÁTH KATALIN

megbízott oktató (PPKE-JÁK, ELTE-ÁJK)

1. BEVEZETÉS

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

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

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

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

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

² Be. 447. § (1) bekezdés.

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