

Patyi András:

(Megjelent: Közigazgatási jog II., Bp-Pécs: Dialóg-Campus, 2006.)

16. Fejezet¹:

Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog)

A hatósági eljárásjog szabályozására és kodifikációjára vonatkozó nemzetközi összehasonlítás elvégzése nem egyszerű feladat, több okból is. Egyrészt minden állam mást és mást ért „közigazgatási eljárás” alatt, így a rá vonatkozó szabályozásban is komoly eltérések vannak. Másodrészt közismert az, hogy az eljárásjog tulajdonképpen az anyagi jog érvényesülésének formáját, módját szabályozza, ezért az anyagi jogi szabályozás mikéntje kihat az eljárásra is. Harmadrészt nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a hatósági eljárás mindig meghatározott szervek meghatározott természetű ügyekben történő eljárását jelenti, így az adott állam közigazgatási szervezetrendszerének beható ismerete nélkül nehéz megalapozott véleményt mondani az eljárásjogi szabályozás közigazgatás-beli szerepéről, helyzetéről.

Ennek ellenére megpróbálunk egy használható kitekintést nyújtani arról, hogy a hatósági természetű eljárások szabályozására az egyes jogrendszerek milyen megoldásokat követnek. Az áttekintés során kifejezetten foglalkozunk olyan országokkal is, melyek nem tartoznak Európa vagy a világ vezető jogrendszereihez, de Hazánkhoz hasonlóan viszonylag kis méretű, közép-európai, volt szocialista országok, melyek állama hozzánk hasonlóan nem szövetségi, hanem unitárius (Szlovákia, Csehország, Lengyelország). Foglalkozunk az osztrák és a német közigazgatási eljárásjog alapfogalmaival is, emellett a fontosabb európai jogrendszerekre is kiterünk. Ezek közül első helyen az Európai Közösségek (Európai Unió) jogrendszerére vetünk egy pillantást és áttekintjük a közigazgatási eljárásjog fontosabb fogalmait.

1./ Európai közigazgatási eljárási jog és a közösségi jogi aktusok bírósági felül vizsgálata

1.1./ Európai igazgatás – megosztott igazgatás

Mielőtt az európai közigazgatási eljárások jogának kérdésével röviden foglalkozunk, érdemes néhány pontosító megjegyzést tenni. Először is meg kell különböztetni az Európai Unió (a Közösség) közigazgatási jogát (annak egészét) és az azon belül elhelyezkedő uniós (közösségi) eljárási jogot. És mindkettőtől külön kell említeni az európai uniós tagállamok közigazgatási eljárásjogát, mint tagállami (nemzeti) jogrendjeik részét. Ez az elkülönítés azonban szervi oldalról már nem ennyire egyszerű. A közösségi jog érvényre juttatásában szerepet játszó intézmények között nem mutathatunk rá egyre – ellentétben a tagállamok államszervezetében a kormányokra – mint amelyik egyedül felelős a „végrehajtó hatalom” gyakorlásáért. Az EU Bizottsága az amelyik a végrehajtó hatalom és az igazgatás klasszikus fogalmainak leginkább megfelel, de ez az intézmény is inkább csak „közel áll” a végrehajtó hatalom hagyományos fogalmához. A Bizottság olyan jogkörökkel is rendelkezik, melyekkel a tagállami közigazgatási szervek nem (pl. a tagállami szerződésszegés esetén gyakorolható bizottsági jogkörök). A Bizottságot és az Unió más végrehajtó intézményeit ezen túl önmagukban azért sem nevezhetjük európai igazgatásnak, mert a közösségi jog érvényesítésében a nemzeti (tagállami) közigazgatási szervek is részt vesznek. A tagállamok szervei azonban szervezeti (organikus) értelemben nem a közösségek szervei, ezért helyesebb a Bizottság (és más uniós intézmények), valamint a tagállami közigazgatások együttműködésén alapuló igazgatást – vagyis a Bizottságból és a tagállami szintek közigazgatási rendszereiből álló európai közigazgatást - „megosztott igazgatásként” vagy „együtt-igazgatásként” kezelni.²

Az Európai Unió (vagy a Közösségek) közigazgatási joga is elsősorban a közigazgatására vonatkozó (a közigazgatás „számára” alkotott) és a közigazgatás által végrehajtott (alkalmazott) jogot jelenti. Ennek megragadásához közelítő fogalmat kell adnunk a közösségi jogról és a közösségi közigazgatásról.

1.2./ Az Európai Unióról és Közösségekről.

Ebben a fejezetben - de ahol szóba kerül máshol is – felváltva használjuk az Európai Unió és az Európai Közösségek megnevezést. Az 1992-es Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Unió (EU) három „pilléren” nyugvó együttműködési rendszerén belül a pillérek közül az első és a legjelentősebb az úgynevezett „közösségek”, melyek egyike az Európai Közösség (EK). Az Unió „pillérei” alatt együttműködési formákat és intézményeket értünk. Az I. pillér, ahogy említettük, maguk a „közösségek” (magyarázatukat ld. alább). A II. pillér a tagállamok közös kül- és biztonságpolitikája. A III. pillér pedig az igazságügyi és belügyi együttműködés.

Az Európai Közösségről annyit érdemes itt tudnunk, hogy azt eredetileg az 1957-es Római Szerződéssel Európai Gazdasági Közösségként (EGK) hozták létre, nevét a már említett Maastrichti Szerződésben változtatták meg. Mivel az Unió sok esetben a „közösségeknek” az 1965-ös egyesítő szerződéssel (Merger Treaty) létrehozott közös szervei útján valósítja meg céljait és e célok megvalósítása érdekében születnek jogi aktusok, az Unió jogrendszere a jogforrások szempontjából tagolható aszerint, hogy az adott jogforrás az Unió melyik pillérében folytatott együttműködésre vonatkozik. „Az Európai Unió szerződésrendszere mintegy ernyőként helyezkedik el a közösségek és az együttműködés újonnan létrehozott formái felett.”³

Mint ismeretes az európai együttműködés eredetileg három „közösség” formájában működött: az elsőként létrehozott Európai Szén és Acél Közösség (ESZAK), melyet az 1951-ben aláírt és 1952-ben hatályba lépett szerződéssel hoztak létre 50 évre, így ez a közösség 2002-ben megszűnt. A második az EURATOM rövidítéssel ismert Európai Atomenergia Közösséget az EGK-hoz hasonlóan 1957-ben hozták létre, a létrehozásáról szóló Római szerződéssel, melyet az EGK-t létrehozó Római Szerződéssel egy napon (és egy helyen) írtak alá, igaz, hogy Római Szerződés alatt az EGK-t (EK-t) alapító szerződést értik⁴ (a továbbiakban e szerződésre EKSZ-ként utalunk). Jelenleg tehát két „közösségről” beszélhetünk, miután az ESZAK funkcióit az Európai Közösség vette át, kissé zavaró, hogy a két „közösség” egyikét hivatalosan is Európai Közösségnek nevezik. A „közösségi jog” tehát e közösségek (az EK és az EURATOM) joga, de mivel a közösségek részei az Európai Uniónak, egyben európai uniós jogként is léteznek.

A közösségi (uniós) jog forrásai nemcsak az együttműködés pillérei szerint tagolhatók, hanem a kibocsátó jogalanyok szerint is tagolhatók. Elsődleges jogforrásoknak azokat nevezzük, melyek megalkotása a tagállamok aktusának eredménye (ez az elsődleges uniós jog – leegyszerűsítve ezek nagyobb részt a létrehozó szerződések és azok módosításai, köztük a bővítési szerződések). A másodlagos jog forrásai a jogalkotásra felhatalmazott közösségi (uniós) intézmények, illetve szervek. Aktusaikat akkor is közösségi aktusnak tekintik, ha azt a tagállamok képviselőiből álló Tanács bocsátja ki, hiszen az a Közösség szerve. A jogforrások közé tartozik még az Európai Bíróság (EUB) esetjoga és a közösségi jog általa „felismert” általános jogelvei is. Bár az uniós (közösségi) jog elsődleges forrása a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések, a közösségi jog mégsem nemzetközi jog, hanem egy önálló, külön jogrendszer., melyben az alapító szerződések sokkal inkább egy alkotmány jellegét viselik magukon.⁵

Közösségi közigazgatás fogalmának megragadását tehát nehezíti, hogy a hagyományos – így Magyarországon is használt – közigazgatási funkciók nem különülnek el kifejezetten, így a széles értelemben vett jogszabályi rendezés (beleértve a közösségi irányelvek tagállami jogba való átültetésének egyes eseteit), a normák egyedi ügyekre való alkalmazása, a közigazgatási ellenőrzés és a végrehajtás. Emellett azt a tény is ismételtelen hangsúlyozni kell, hogy mind a Bizottság, mind a Tanács, az intézmények és a tagállami közigazgatási szervek is részt vesznek a közösségi jog alkalmazásában⁶.

1.3./ A jogállamiság szerepe

Az európai közigazgatási eljárás fogalma és egyes jogintézményei is szoros összefüggésben vannak a joguralom (a *Rule of Law*) vagyis a jogállamiság elvével, pontosabban azzal a ténnyel, hogy az Európai Unió a jog uralmának alávetett jogrenddel rendelkezik, amely többek között magában foglalja a pártatlan és tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jogot is.⁷ A tagállamok jogrendjéhez hasonlóan a jogállamiság alapelve a közösségi jogban is több különböző alapelv és érték együtteseként határozható meg.

a) a jogállamiság (joguralom) mint az alkotmányos rend meghatározó alapelve összekapcsolódik azzal a ténnyel, hogy a Közösség egyben egy *jogközösség* is (*Rechtsgemeinschaft*);

b) a jogállamiságnak a *legalitás alapelvével* összefüggő oldala értelmében minden jogi hatás kiváltására irányuló aktusnak összhangban kell állnia a Közösség alkotmányos kartájával [az alapító szerződéssel (ez az EKSZ)] valamint érvényesülni kell a hatalmak elválasztásának és a jogforrások (normák) hierarchiájának;

c) a jogállamiság lényeges összetevője a Közösség *közigazgatási tevékenységének korlátozásában* játszott szerepe, ami több különböző elv együttes hatásával írható le

ca) a jogbiztonság elve;

cb) a jog megfelelő, tisztességes (fair) alkalmazásának elve;

cc) a jogegyenlőség elve;

cd) a jogi hatású aktusok ténybeli és pontos jogi indokolásának követelménye;

ce) az arányosság elve;

d) végül a jogállamiság magában foglalja a *hatékony jogi védelemhez* (jogorvoslathoz) való jogot, melynek érvényesítése érdekében a Bíróság számos olyan eljárási alapelvet fejtett (fejlesztett) ki, melyek nem egyszerűen korlátozzák a közigazgatási hatáskörgyakorlást, hanem egyben az egyének (jogalanyok) eljárási jogaiként is működnek.⁸ E jogokról (a védelemhez való jog összefoglaló név alatt) az alábbiakban részletesen szó lesz még.

Hogy milyen alapelvek és szabályok tényleges érvényesülése az, amely biztosítja a joguralom jelenlétét, az elsősorban az EUB és az Elsőfokú Bíróság (EFB) ítélezési gyakorlatából (esetjogából) ismerhető meg, de nem hanyagolható el az Európai Parlament által még 2001-ben határozattal jóváhagyott Jó Közigazgatási Magatartás Kódexe (hivatalos fordításban: a Helyes Hivatali Magatartás Kódexe), amely az uniós intézményekben dolgozó tisztviselőknek a „hatósági” természetű ügyek során tanúsítandó magatartására ad követendő szabályokat. E kódex jogi jellegéről és részletszabályairól az alábbiakban még olvashatunk.

A jogállamiság elvéből következik az is, hogy mind a tagállamoknak mind az Unió intézményeinek a döntései bírósági felülvizsgálat alá tartoznak és e bírói felülvizsgálat dönt abban a kérdésben, hogy vajon a tagállami vagy közösségi aktus (döntés) összhangban van-e az Európai Közösséget létrehozó szerződés rendelkezéseivel.

1.4./ A megsemmisítési eljárás

Jelenleg a EKSZ. 230. cikkelye tartalmazza a közösségi aktusok felülvizsgálatára vonatkozó legfontosabb előírásokat. A cikk szerint az EUB hatáskörrel rendelkezik a közösségi intézmények (a Parlament és a Tanács által közösen, a Tanács, a Bizottság) által alkotott irányelvek, rendeletek, határozatok, az Európai Központi Bank által kiadott rendeletek, valamint az Európai Parlament által egyedül alkotott, de a kívülállókra nézve jogi hatás kiváltására irányuló aktusok. Annak ellenére, hogy a cikk elég pontosan (tétélesen) sorolja fel, hogy mely aktusok támadhatók meg, az EUB egy konkrét ügyben lefektette azt az álláspontját, hogy a cikkben található felsorolás nem taxatív, hanem csak példálózó jellegű, és megállapította, hogy a megtámadási keresetnek „az intézmények bármely jogi hatás kiváltását célzó rendelkezésével szemben nyitva kell állni, tekintet nélkül a rendelkezés jellegére és formájára”⁹ A Bíróság tehát az eset körülményeinek és az adott aktus szövegének vizsgálatával dönti el, hogy jogi hatás kiváltását célzó aktusról van-e szó vagy nem és amennyiben jogi hatást vált ki vagy kötelező erővel bír, felülvizsgálható a Bíróság által¹⁰.

A cikk a jogi aktusok felülvizsgálatának feltételeit a francia közigazgatási jogból átvett kategóriákkal szabályozza, amikor úgy rendelkezik, hogy a jogi aktusok felülvizsgálatára **négyféle jogalap**, vagyis négy érvénytelenségi ok áll rendelkezésre.

Megsemmisíthető (kérhető a megsemmisítése) az olyan aktus(nak) melyet:

a) hatáskör hiányában bocsátottak ki (*lack of competence*);

b) lényeges eljárási szabály megsértésével hoztak (*infringement of an essential procedural requirement*);

c) a Szerződés vagy valamely más, a szerződés alkalmazásával kapcsolatos jogszabály megsértésével bocsátottak ki (*infringement of the Treaty or any rule of law relating to its application*);

d) hatáskörrel való visszaéléssel bocsátottak ki (*misuse of powers*);

Az érvénytelenség megállapítása esetén a Bíróság a jogi aktust semmisnek nyilvánítja, de nem rendelhet el új eljárást, hanem a Szerződés 233. cikke alapján az intézmények kötelesek megtenni a bíróság ítéletének rendelkező részében és indokolásában foglaltaknak megfelelő valamennyi szükséges intézkedés. (Ez lehet új aktus kibocsátása vagy az adott érvényességi hibában szenvedő valamennyi további aktus, jogszabály kicserélése, kijavítása.) Az érvénytelenség jogkövetkezményei főszabályként mindenkivel szemben (*erga omnes*) érvényesek és az aktus hatályba lépésétől (*ab initio*) állnak be, de Szerződés lehetőséget biztosít a Bíróságnak arra, hogy megjelölje azokat a joghatásokat, melyek mégis fennmaradnak.¹¹

Az érvénytelenítési kereset megindítása nemcsak a tagállamokat vagy közösség egyes szerveit (intézményeit) illeti meg, hanem „bármely természetes vagy jogi személy azonos feltételek mellett indíthat eljárást a neki címzett határozat vagy az olyan határozat ellen, melyet ugyan rendeletként vagy másik személyhez címzett határozatként hoztak, de őt közvetlenül és személyében érinti.” [EKSz 230(4) cikk].

1.5./ A direkt és az indirekt végrehajtás

Az Európai Unió jogrendjében *nem alakult ki egységes európai közigazgatási eljárás és így közigazgatási eljárásjog*. A közigazgatási jog érvényesítése és így a közigazgatási eljárás szempontjából is alapvetően meg kell különböztetni egymástól azt, amikor az uniós jog közvetlen végrehajtása (alkalmazása) történik meg, a közvetett végrehajtástól (alkalmazástól). **Közvetlen (direkt) alkalmazás alatt azt értjük, amikor az Unió saját intézménye (szerve) alkalmazza, hajtja végre az uniós jogi normát, közvetett (indirekt) alkalmazás alatt pedig azt, amikor valamely tagállam közigazgatása alkalmazza azt. A közösségi jog döntő többségét a tagállamok szervei (hatóságai) alkalmazzák, hajtják végre, vagyis az Unióban jellemző a közösségi jog indirekt (közvetett) végrehajtása.** A tagállamokat a közigazgatási szervezetük kialakításában és a közigazgatási eljárások szabályozásában önállóság (autonómia) illeti meg, így a közösségi jog alkalmazása során a saját nemzeti (tagállami) jogszabályaikat alkalmazzák, így ebben az értelemben nem beszélhetünk egységességről. Az Európai Bíróság esetjogában lefektetett és folyamatosan érvényesített két alapvető elv azonban jelentős közösségi befolyást gyakorolt és gyakorol a tagállami közigazgatási jogra és a közigazgatási eljárásokra. Ez a két elv az *egyenlőség elve és a hatékonyság elve*.¹²

Az egyenlőség elve szerint amennyiben a közösségi jog nem tartalmaz arra nézve szabályozást, hogy a közösségi jog alapján az egyeseket megillető jogosultságok védelme (biztosítása, érvényesítése) miként történjen, a tagállamok feladatát és felelősségét képezi, hogy jogrendszerük tartalmazzon megfelelő bírósági vagy hatósági hatáskört és kellően részletes eljárási szabályokat, melyek útján e jogok érvényesíthetők. E tagállami szabályok azonban nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, melyek hasonló tagállami jogosultságok védelmét és érvényesítését szabályozzák. A hatékonyság elve szerint pedig e szabályok nem tehetik lehetetlenné vagy különösen nehézkesé a közösségi jogból származó egyéni jogosultságok érvényesítését.¹³

A közigazgatás területén fennálló tagállami autonómia ellenére e két elv érvényesülése bizonyos fokú közösségi befolyást eredményezett a tagállami közigazgatási jogokban, mind az anyagi jogot, mind az eljárási jogot illetően.¹⁴

Jelen alfejezetben a közösségi jog *direkt*, vagyis az unió *saját intézményei általi* végrehajtásának néhány lényeges vonását vizsgáljuk meg, hiszen a további alfejezetekben teszünk említést egyes tagállamok közigazgatási eljárásjogáról.

A direkt végrehajtást bizonyos mértékben szabályozza a közösségi jog, de a szabályozottság foka és módja igazgatási szakterületenként [a legfontosabb „ágazatok” a közösségi versenyjog (ideérve a fúziókontrollt és a trösztellenes szabályokat) alkalmazása, a közösségi támogatások odaítélése, az európai közszolgálati jog és a tagállami támogatások korlátozása] eltérő. Ami mégis összekapcsolja e területeket és közigazgatási eljárásaikat, az egy *egységes alapelvrendszer*. Ezeket - *a közvetlen jogi hatással rendelkező aktusokra vonatkozó* - alapelveket és azok gyakorlati eljárási rendelkezésekre való „lefordítását” nevezhetjük a közösségi jog direkt végrehajtásával összefüggő, azaz közösségi közigazgatási eljárásjognak.

1.6./ Az eljárásjog alapelveinek és alapvető rendelkezéseinek forrásai

A közösségi közigazgatási eljárásjog néhány alapelvéről találunk rendelkezést az EK Sz-ben magában is. Az állami támogatások ellenőrzése körében a 88. cikkely (2) bekezdése szól a meghallgatáshoz való jogról, a 253. cikkely rendelkezik az indokolási kötelezettségről, míg a 287. cikkely a szakmai titok védelmének kötelezettségét tartalmazza, mely kiterjed mind a természetes személyek mind a vállalkozások által az Unió intézményeinek átadott információ bizalmas kezelésére. Más alapelvek megjelennek a további másodlagos jogforrásokban, a védelemhez való jogokat is ma már legalább egyes részjogosítványai formájában egyes másodlagos jogforrások védelemben részesítik. Így például a Tanácsnak az antitröszt eljárásokra 2004. január 1. óta irányadó 1/2003. rendelete¹⁵ vagy a 773/2004-es számú bizottsági rendelet¹⁶ beépítették szövegükbe a Bíróság által korábban kimunkált eljárási alapelveket, tehát azok immár közösségi jogszabályban is megjelennek.¹⁷ Ugyanígy 2004. május 1-től hatályos a Tanács 139/2004. sz. rendelete¹⁸, mely a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzése és engedélyezése tárgyában állapít meg eljárási szabályokat (is) a Bizottság vagy valamely nemzeti versenyhatóság számára.¹⁹ A másodlagos jogforrások azonban mindig különös témakörökkel (területekkel) foglalkoznak, így nem fedik le a közösségi közigazgatás egészét. Ezt a funkciót a nem írott jog, a *bíró alkotta jog* teljesíti be.

A *bíró alkotta jog* kiemelt szerepe *két fő okra* vezethető vissza. Az egyik a közösségi jog sajátos jellege, mely szerint az Európai Közösséget létrehozó szerződések leginkább az elérendő célokat és elveket rögzítik keretjelleggel, az esetleges hézagok betöltését a másodlagos jogalkotásra és az EU Bíróság ítéleteire hagyják. A másik ok magának a közigazgatási jognak a jellegzetességeiben keresendő, mely a közigazgatási bíráskodást ismerő, meghatározó európai jogrendszerekben (elsősorban a franciában) eredetét tekintve inkább bíró alkotta jog volt, az írott jog, a közigazgatási eljárás törvényi, de leginkább a kodifikált szabályozása inkább követte azt.²⁰

Nem közömbösek a közigazgatási eljárást meghatározó alapelvek forrásai, az ahonnan a Bíróság „meríti” őket. Az alapelvek részben a tagállamok közigazgatási eljárási szabályainak közös elemeiből születnek. Másrészt felhasználja és alkalmazza a Bíróság az Európai Unió 2000. december 7-én Nizzában kihirdetett Alapjogi Kartáját, annak ellenére, hogy ez a dokumentum még nem bír kötelező erővel. Az Alapjogi Karta 41. cikke (mely az Európai Unió Alkotmány-tervezetének II-101. cikkével szó szerint egyezik) kifejezett rendelkezéseket tartalmaz a közigazgatási eljárásokra nézve, rögzítve a *megfelelő* (helyes) *ügyintézéshez való jogot* (right to good administration).²¹ Az (1) bekezdés értelmében „*mindenkinek joga van*

ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei és szervei pártatlanul, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül elintézzék.” Kifejezetten eljárásjogi rendelkezéseket rögzít a (2) bekezdés az alapjog további részjogosítványainak meghatározása során, hiszen kimondja, hogy e jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy

az őt esetlegesen hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,

a róla vezetett nyilvántartásokba (a titokvédelem szabályainak betartása mellett) betekintsen,

az igazgatási szervek kötelesek döntéseiket megindokolni.

A (3) bekezdés a Közösség kárfelelősségét állapítja meg az intézmények alkalmazottak által okozott károkért, míg a (4) bekezdés az Unió intézményeihez való fordulás jogát és a válaszadás kötelezettségét rögzíti, méghozzá a Szerződések bármely nyelvén.

1.7./ A helyes hivatali magatartás kódexe

Mint említettem, az Alapjogi Charta még nem kötelező dokumentum, ennek ellenére jogfejlesztő szerepét már az is jelzi, hogy az *Elsőfokú Bíróság hivatkozott a megfelelő ügyintézéshez való jogra*²² A helyes ügyintézéshez való jognak az európai közigazgatási eljárásjogra gyakorolt további hatását mutatja „*A helyes hivatali magatartás kódexe*”. Ez a Kódex egy szabályzat, méghozzá az Európai Unió intézmények alkalmazottai (az Unió intézményei, szervei, apparátusa és hivatalnokai) számára kiadott *szabályzat*, melynek elsődleges célja, hogy megfogalmazza és „részletesen leírja, hogy a gyakorlatban mit kell jelentenie a Chartában foglalt helyes ügyintézéshez való jognak.”²³

E szabályzat sem kötelező erejű jogi norma az uniós jogrendben, viszont **sokkal több egyszerű ajánlásnál**, hiszen azt az Európai Parlament 2001. szeptember 6-án határozatával jóváhagyta, egyidejűleg felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be egy javaslatot a szabályzatot tartalmazó rendeletre (mint ismeretes az uniós jogrendben a „rendelet” felel meg a tagállami „törvény” jogforrási szerepének.) A szabályzat érdekessége, hogy *nem általában a „szervek” vagy „intézmények” kötelezettségeit* határozza meg, hanem a személyi hatályát az Unió tisztviselőire és egyéb alkalmazottaira állapítja meg, vagyis szabályai az „*eljáró*”, az „*ügyintéző*” *tisztviselőt* (alkalmazottat, vagy esetleg az uniós feladat végrehajtásában közreműködő magánjogi szerződéssel foglalkoztatott más személyeket, szakértőket) *kötelezik*. A szabályzat a hatósági jellegű közigazgatási eljárásjog felől nézve érdekes természetű normaegyüttes. A hivatalos magyar fordításban a tárgyi hatályát megállapító 3. cikk (1) bekezdése szerint alapvetően minden olyan esetre vonatkozik, amikor a tisztviselő a „nyilvánossággal” tart fenn kapcsolatot, a Kódex rendelkezései mégis inkább a hatósági természetű külső eljárás alapelveinek gyűjteményét jelentik, a tisztviselők kötelezettségeikénti szabályozás formájában.

Valószínű, hogy a „nyilvánosság” szó, *helytelen fordítás eredményeként* szerepel itt, az angol szövegben „*public*” szó szerepel, a szövegkörnyezetből inkább az derül ki, hogy az intézményeknek nem az egymás közötti, hanem a kifelé (a „*public*” vagyis a „közönség”, egyszerűen „mások” felé) irányuló kapcsolataira kell e szabályokat alkalmazni. A fogalom meghatározást tartalmazó 2. cikk (3) bekezdés angol szövege egyértelműen rögzíti, hogy „*public*” alatt minden természetes vagy jogi személyt érteni kell.²⁴ Ez a fordítási hiba végigvonul az egész magyar szövegen. Például „*members of the public*” alatt is „nyilvánosság tagjait” ír a diszkriminációtalan szabályozásánál, holott ez a fogalom itt *bármely érintett (jog)alanyt* jelent, hiszen a „*public*” alatt minden (azaz bármely) természetes vagy jogi személyt értenünk kell. Az angol nyelvű szöveg és a Kódex rendelkezéseinek természetét összevetve egyértelműen megállapítható, hogy e szabályzat célja elsősorban az uniós intézmények úgynevezett külső (mondhatjuk akár: hatósági) eljárásokban (vagy azokban is) való részvételének szabályozása (az eljáró személyek magatartásán keresztül).²⁵

A Kódex mint az alapelvek gyűjteménye

- rögzíti a jogszerűség követelményét (4. cikk);
- tiltja az ügyintézés során a diszkriminációt (az egyenlő bánásmód előírásával – 5. cikk);
- előírja az arányosság elvét (6. cikk);
- tiltja a hatalommal való visszaélést (7. cikk),

- pártatlanságot és függetlenséget (8. cikk) követel meg (vagyis rögzíti az alapvető kizárási szabályokat), a tényállás megállapításának objektivitását rögzíti (9. cikk);
- kifejezetten eljárási szabályként rendelkezik az áttételről (15. cikk), az eljárási határidőről (maximum 2 hónap) és annak meghosszabbításáról (17. cikk);
- egyszerre alapelvi és alapjogi rendelkezés az indokolási kötelezettség (18. cikk) részletes szabályozása, a meghallgatáshoz és a nyilatkozattételhez való jog (16. cikk) intézményesítése;
- a határozatok meghozatalával összefüggő garanciális szabály a jogorvoslati lehetőségek (19. cikk) részletes feltüntetésének előírása (beleértve az esetleges bírósági utat is), ahol a jogorvoslat jellegét, a jogorvoslatot ellátó szervet és a jogorvoslati határidőt is fel kell tüntetni;
- külön szabályozza a határozatokról való értesítést; az információkérést és a dokumentumok megtekintését;

Az eljárási alapelvek mellett a Kódex egyfajta „Citizen’s Charter” vagyis viselkedési szabályzat (Ügyfélszolgálati Charta) is, hiszen az ügyféllel való udvarias viselkedés alapvető szabályait is rögzíti (12 – 14. cikk)

1.8./ A nem felülvizsgálható aktusok

A közösségi közigazgatási eljárásjognak is meghatározó szegmense a meghozott döntések bírósági felülvizsgálata. Meghatározó jellegét nemcsak az eljárási és anyagi közigazgatási jog fejlesztésében, a bíró alkotta jog gyarapításában, hanem abban is felfedezhetjük, hogy *a bíróság előtt megtámadható aktusok* meghatározása sokkal inkább a közigazgatási, mint a peres eljárás jogának részét képezi. Az EKSZ 230. cikkelyének vázlatos bemutatásakor utaltunk rá, hogy e cikk szerint az intézmények valamennyi közvetlen jogi hatást kiváltó döntése megtámadható a Bíróság előtt, voltaképpen függetlenül annak formájától. A hangsúly tehát az érintett személy (a címzett) jogaira vagy kötelezettségeire gyakorolt közvetlen – kivételesen közvetett – hatáson van. Hasonlóképpen, mint a magyar jogban is ismert közigazgatási aktus fogalma esetén. Három döntésfajta (aktusfajta) esetében ez a jogi hatás vita tárgyát képezheti.

a) a több szakaszból álló eljárások részeként meghozott és a végső döntéstől elkülönülő *közbenső intézkedések* nem vizsgálhatók felül önmagukban, de felülvizsgálhatóvá válnak, ha önálló elkülönült jogi hatásuk vagy kötelező erejük van, mellyel szemben a véghatározat elleni kereset már nem nyújtana elegendő jogi védelmet, jogorvoslat nélkül hagyásuk visszafordíthatatlanul csorbítaná az érintett védelemhez való jogosítványait (így például a kartell tilalom miatti eljárásban való információ kérés felülvizsgálható, ugyanúgy a harmadik személyek felé történő irattovábbítás előírása);²⁶

b) *döntés-előkészítő* aktusok, melyek belső eljárás részeként egy későbbi érdemi döntést készítenek elő és nem vezetnek közvetlen jogi (hanem esetleg csak ténybeli) következményre (pl. a Bizottság döntése, hogy versenyfelügyeleti eljárást kezd egy vállalat ellen);²⁷

c) A *peres eljárás kezdeményezése* szintén felveti a felülvizsgálhatóság kérdését és az Első Fokú Bíróság álláspontja szerint bár van jogi hatása az ilyen aktusoknak, azok mégsem vizsgálhatóak felül. A jogi hatásuk ugyanis nem önmagukban, közvetlenül keletkezik, hanem a kezdeményezett perben meghozott bírósági döntés eredményeképpen állnak be, a per megindításával a Bizottság célja nem az érintett személy jogi helyzetének megváltoztatása, hanem egy olyan eljárás megindítása, melynek célja lehet e változás előidézése a bíróság ítélete által.²⁸

1.9./ Az eljárási alapelvek

A felülvizsgálható aktusok kérdése után az alábbiakban vázlatosan áttekintjük azokat az eljárási alapelveket, melyek az európai közigazgatási eljárásjog gerincét alkotják.

Az Unió különböző jogi aktusai más - más eljárási szabályok nyomán születnek meg. Értelemszerűen e különböző eljárási szabályok – csakúgy mint a tagállami jogrendszerekben – elsősorban bizonyos formai előírásokat jelentenek (többek között a megfelelő aláírást), tartalmazzák a kellő indokolás (indokoltság) előírását és az aktus kihirdetését (normatív aktus

esetén) vagy az arról történő értesítést (egyedi aktusnál). A bíróság által felülvizsgálható aktusokra vonatkozó legfontosabb előírások – mint a jogállamiság alkotó elemei felsorolásánál említettük már - az **ügynevezett védekezéshez fűződő jogok** (*the rights of defense*) gyűjtőfogalma alatt jelennek meg. E jogok magukban foglalják:

- (1) a meghallgatáshoz való jogot, amely tartalmazza a Közösség intézménye által kezelt iratokhoz való hozzáférés jogát is,
- (2) az indokolási kötelezettséget,
- (3) az eljárás ésszerű időtartamát,
- (4) az ügyfél és jogi képviselője közötti érintkezés bizalmas (a közösségi hatóság által meg nem ismerhető) voltát és
- (5) a vallomás vagy nyilatkozat megtagadásának jogát, ha magát bűncselekménnyel vádolná.

Ezen öt elv közül talán az első a legfontosabb. A meghallgatáshoz való jog igen szorosan kapcsolódik a megfelelő és tisztességes eljárás elvéhez és az EUB joggyakorlatában széles körben elfogadott és alapvető elvvé vált. Az elv eredete az angol közigazgatási jogba nyúlik vissza, pontosabban ott játszott és játszik is kiemelkedő szerepet, mint a természetes igazságosság (*natural justice*) része, alkotóeleme, az *audi alteram partem* szabály néven. De nem korlátozódik az angol jogterületre ezen elv hatása, szinte valamennyi tagállam ismeri és alkalmazza²⁹. A Bíróság ezt az angolszász eredetű alapelvet elfogadva maga is úgy látta, hogy a Közösség intézményeinek, döntéshozóinak eljárása során „minden személynek, akinek érdekeit valamely (közigazgatási) hatóság döntése lényegesen érinti, meg kell adni a lehetőséget, hogy álláspontját kifejtse.” Mivel valamely ügyvel összefüggő álláspontját az érintett magánszemély vagy jogi személy leginkább csak akkor tudja előadni, ha ismeri a döntéshozó által kezelt adatokat (az eljárás lefolytatásának és a döntés meghozatalának alapjául szolgáló iratokat), ez a jog elkerülhetetlenül kiterjed a Közösség birtokában lévő iratokhoz való hozzáférés jogára. Az elv széleskörű érvényesülését jelenti, hogy szankcióalkalmazásra irányuló eljárás esetén a pusztán adminisztratív eljárásokra is kiterjed. Ezek az elvek a bíróság gyakorlatában egyre részletesebb kifejtést nyernek és így fokozatosan vezetnek egy általános közigazgatási eljárásjog kialakulásához.

A védekezéshez való jogot megtestesítő jogosítványok érvényesülésén keresztül nagy hangsúlyt kap a Bíróság gyakorlatában az eljárási garanciák szigorú betartatása, de nemcsak ezeken keresztül, hanem az egyes speciális eljárási előírásokon át is, legyenek akár az EKSZ, akár másodlagos jogforrás részei. Mindez főképpen a jogalkalmazó széles mérlegelési lehetőségét engedő döntésfajtáknál fontos, ahol is a Bíróság magát a döntést nem vizsgálhatja felül, de azt a módot, ahogyan hozták, igen. A Közösségek intézményeinek sincsen korlátlan mérlegelési joga, más szóval, a mérlegeléses döntés elsősorban akkor jogszerű, ha azt az eljárási szabályok maradéktalan betartásával hozták meg. Amennyiben ezek megsértésével keletkezik a döntés, akkor az jogszerűtlen, tehát megsemmisítendő.³⁰

2./ A közigazgatási eljárások joga Németországban

2.1./ A német és az osztrák eljárásjogi szabályozás jellege

A hazai jogtudomány a közigazgatási eljárásjogi szabályozás egyik alapmodelljének tekinti a német közigazgatási eljárásjogot, amennyiben a jogterület a fő képviselője a teljes egészében kiépített külön közigazgatási bíróságok létrehozásának és működésének. A közigazgatási bírói jogvédelem, az eljárásjog kódexbe foglalása szempontjából és a szabályozás „filozófiájából” eredő hasonlóságok miatt a német jogrendszert az osztrák jogrendszerrel együtt szokták kezelni és elemezni. Bennünket azonban nem annyira a közigazgatási bíráskodás szervezeti megoldásai érdekelnek most, hanem az, hogy a hatósági eljárás vajon milyen szabályozás alapján zajlik. Természetesen nem elhanyagolható kérdés, hogy a hatósági döntések milyen feltételek mellett támadhatóak meg és milyen bíróság előtt. (Az, hogy bíróság előtt megtámadhatóak, egy jogállamban nem lehet kérdéses.) A szabályozási alapjellemzők hasonlósága ellenére azok áttekintése után mégis külön mutatjuk be a német és az osztrák közigazgatási eljárásjogot.

A német és az osztrák közigazgatási eljárásjog abban különbözik a másik két alapmodellnek tekintett francia, illetve angol megoldástól, hogy megeremtette a közigazgatási anyagi jog mellé a közigazgatás saját eljárásjogát, mely a közigazgatási hatósági működés törvényességének a mércéjéül szolgál. Ez az eljárás tehát elsősorban a közigazgatási jogrend törvényességének az eszköze, s csak másodlagosan eszköze az alanyi jogok védelmének. Az alanyi jogok védelmét főképpen a, mind a közigazgatási szervezettől, mind a rendes igazságszolgáltatási szervektől külön megszervezett közigazgatási bíróságok látják el, melynek során szintén előtérben állnak a törvényesség általános védelmének (az objektív jog védelmének) a szempontjai. Mivel a közigazgatási bírósági eljárás nem része a közigazgatásnak, a hatósági eljárásjog elsődleges szerepe a közigazgatási aktus kibocsátásának szabályozásában áll.³¹ Annak ellenére, hogy a közigazgatási eljárást a büntető és a polgári eljárástól egyaránt különböző, folyamatszerű, jogilag kötött cselekmények sorozatának tekintették, annak egységes jogi szabályozása Németországban meglehetősen „későn” kerül sor, 1976-ban, míg Ausztria, nem sokkal azután, hogy a Párizs-környéki békeszerződések a közös Monarchiát szétosztották az utódállamok között, már 1925-ben megalkotta eljárási törvényét.

A németországi közigazgatási eljárásjogi szabályozás alapjául az ún. VwVfG, azaz a 1976. május 25-én elfogadott és 1977. január 1-jén hatályba lépett Közigazgatási eljárási törvény (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) szolgál.

Egyes tagállamokban (*Land*-okban) már ezt jóval megelőzően is készítettek eljárásjogi törvénytervezeteket, Thüringiában törvényerőre is emelték (1926-ban), Württembergben a tervezet tervezet maradt. Az eljárási törvény tervezete egyébként (az 1960-ban és 1963-ban készült minta-tervezetek után) 1970-ben készült el, 1973-ban került a német szövetségi törvényhozás elé.³² A II. Világháború után viszonylag hamar meghoztak néhány olyan törvényt, melyek a magyar jogban a hatósági eljárás jogintézményeinek tekintett kérdéseket szabályoznak: az 1952-es VwZG (*Verwaltungszustellungsgesetz* – okiratok kézbesítéséről szóló tv.) és az 1953-as VwVG (*Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz* – közigazgatási végrehajtásról szóló tv.). Az eljárási törvény után (1991-ben) született meg a jelenleg hatályos VwOG (*Verwaltungsgerichtsordnung* – közigazgatási bíráskodásról szóló tv. – mely a közigazgatási bírói jogorvoslati eszközöket szabályozza).

A szabályozás összetettségét növeli az a közismert tény, hogy Németország szövetségi köztársaság, tehát az egyes szövetségi államoknak (*Land*) is van némi beleszólásuk az eljárási szabályokba. Főszabályként az érvényesül, hogy a Szövetség (*Bund*) közigazgatási jogi eljárások szabályozását illetően csak abban az esetben rendelkezik törvényhozói kompetenciával, ha a szabályozás a szövetségi szerveket érinti, vagy más hivatalok szövetségi jogot alkalmaznak. Ebből kifolyólag léteznek a VwVfG-vel párhuzamos „helyi” eljárási szabályok, melyek azonban tartalmilag csak minimális eltéréseket tartalmaznak, legtöbb állam pedig csak egyszerűen átveszi a VwVfG normáit.³³

Terjedelmét tekintve a VwVfG 103 §. számlál, a több módosítás ellenére áttekinthető és rendezett formában.

2.2./ Alapvető jogintézmények a német eljárási kódexben

A VwVfG tárgyi hatálya – A VwVfG bevezető rendelkezéseiben az első helyen szabályozza alkalmazásának feltételeit és körülményeit. A tárgyi hatály általános meghatározása értelmében a VwVfG olyan közjogi igazgatási cselekményekre vonatkozik, melyet:

- a) a szövetség, szövetségi testületek, közintézmények és közalapítványok hajtanak végre,

b) a szövetségi államok, önkormányzatok, önkormányzati társulások és közjogi indíttatású jogi személyek hajtanak végre szövetségi jogszabályok alkalmazásánál a szövetség megbízásából, amennyiben a szövetségi jogszabályok másképp nem rendelkeznek.

A tárgyi hatály pozitív meghatározását a tárgyi hatály negatív meghatározása követi, vagyis azon jogterületek definiálása, melyekre a VwVfG nem alkalmazandó. **Első** kivételként megemlíthető a VwVfG 1.§ (3) bek., mely értelmében szövetségi jog alkalmazásakor az egyes szövetségi államok által a VwVfG nem alkalmazható, ha a szövetségi állam belső joga más szabályozást tartalmaz. Így a VwVfG területi tényező alapján „csorbitja” tárgyi hatályát. **Második** kivételként említhetőek a jogszabályozás tárgya szerinti kivételek, tételesen felsorolva a VwVfG 2.§-ban. A felsorolásból külön kiemelendők a pénzügyi hatóságok eljárásai (tehát az adóhatóságok cselekményei, melyeket külön tv. szabályoz) valamint a *Sozialgesetzbuch* szerinti eljárások, melyek társadalmi-szociális-segély kérdéseket érintenek.

Végeredményében levonható az a következtetés, hogy a VwVfG jellegét tekintve *lex generalis*, miközben tárgyi hatályának a másodlagosság és szubszidiaritás szempontjából négy szintje különböztethető meg: **1)** a VwVfG mint átfogó szabályozás a szövetség, szövetségi testületek, közintézmények és közalapítványok esetében érvényes (figyelembevéve természetesen a *lex specialis* derogat *legi generalis* szabályt, mely a VwVfG 10.§ és 63-71.§-ből következik); **2)** a szövetségi államok, önkormányzatok, önkormányzati társulások és közjogi indíttatású jogi személyek szövetségi jogszabály-alkalmazásánál szubszidiárius, ha szövetségi jogszabály másképp nem rendelkezik; **3)** a szövetségi államok szövetségi jog alkalmazása esetében szubszidiárius, ha a szövetségi állam jogszabályai másképp rendelkeznek; és végül **4)** mikor a VwVfG egyáltalán nem alkalmazható.

A közigazgatási szerv alapvető meghatározását a VwVfG 1.§ (4) bekezdése tartalmazza, mely kimondja, hogy a VwVfG értelmében hivatal minden olyan hely (*Stelle*), mely közigazgatási feladatokat ellátását biztosítja. Ez a szabály természetesen kiegészül azzal, hogy az egyes szövetségi államok belső jogszabályaikban szintén meghatározhatják e fogalmat. Természetesen a közigazgatási szerv fogalma tágabb, mint a „hivatal” VwVfG szerinti fogalma.

A közigazgatási eljárás törvényi definícióját a 9.§ tartalmazza, mely értelmében közigazgatási eljárás a hivatal (*Behörde*) olyan cselekvése, mely

a) a közigazgatáson kívülre irányul, a polgárok felé,

b) egy közigazgatási döntés kiadására vagy közigazgatási szerződés megkötésére irányul, beleértve ezek előkészítésének folyamatát is.

A VwVfG 35.§-ában meghatározza a **közigazgatási döntés (aktus)** fogalmát. A német közigazgatási döntés széles körben ismert, öt alapvető fogalmi elemet tartalmazó definícióját a (1) bekezdése tartalmazza, mely szerint „a közigazgatási aktus minden rendelkezés, döntés vagy más (1) közhatalmi intézkedés, melyet (2) hatóság hoz, (3) egy konkrét eset szabályozására (4) a közjog területén, és amelynek (5) közvetlen jogi hatása kifelé irányul”³⁴. Az eljárási törvény tulajdonképpen az aktusok meghozatalának és kibocsátásának rendjét, hatályát, jogerejét, közlését, a formai követelményeket és a velük szemben igénybe vehető közigazgatási jogorvoslatok egy részét szabályozza.

A közigazgatási szerződés esetében olyan cselekvési formákról van szó, melyekben a hivatal nem egyoldalúan dönt egyes jogi kérdésekben, hanem azokat megegyezéssel hozza. Ebben a kérdéskörben érdekes még a magyar Ket.-hez hasonlóan a VwVfG 62. §-a, mely meghatározza, hogy amennyiben a VwVfG nem tartalmaz más rendelkezést (tehát a VwVfG rendelkezése nem teljes körű) akkor a szerződéskötésre szubszidiáriusan a Polgári Törvénykönyv ide vonatkozó rendelkezései az irányadóak. Az eljárási törvény egyébként az aktus mellett a szerződést is a közigazgatási eljárás egyik lehetséges „végtermékének” tekinti, az általános előírások rá is vonatkoznak. A polgári jogi hatás eredményeként e szerződések is ajánlattal és annak elfogadásával jönnek létre, a létrejövetelhez előírás az írásbali alak alkalmazása.³⁵

A jogorvoslatok eszköztárát a VwVfG csak érintőlegesen tartalmazza mégpedig egy utalás formájában a 79.§-ban, miszerint a jogorvoslatok ügyeiben a VwOG rendelkezései irányadóak, ha különös jogszabály másként nem rendelkezik. A VwOG szabályozása értelmében első lépésként a hibásnak vélt közigazgatási döntés ellenében ún. *Widerspruchverfahren* indítható, mely szabad fordításban megegyezik a fellebbezési eljárás fogalommal. A közigazgatási döntés kézbesítésétől számított egy hónapon belül megengedett a fellebbezés, miközben azt annál a hivatalnál kell benyújtani, mely a döntést meghozta. Amennyiben a fellebbezési eljárás sikertelen volt, tehát a döntést meghozó szerv elutasítja a fellebbezést, az elutasítás kézbesítését követő egy hónapon belül bírósághoz lehet fordulni. Amennyiben az ügyfél igénybe veszi a jogorvoslati eszközök valamelyikét, úgy a döntés nem válik jogerőssé egészen a jogorvoslati eljárás végéig. Mivel a közigazgatási bírósági jogvédelem előfeltételeként

kerül szabályozásra, a fellebbezési eljárás voltaképpen közigazgatási bírósági előzetes eljárás, de mivel az aktus feletti döntés közigazgatási hatóság kezében maradt ezért hatósági jogorvoslati eljárás is. A fellebbezés és a közigazgatási bírósági felülvizsgálat az **alakilag kötött** jogorvoslatok közé tartoznak, míg az ellenvetés, a felügyeleti panasz és a szolgálati panasz **alakszerűségek nélküli** jogorvoslatok.³⁶

A **Hatósági végrehajtás** szintén nem a VwVfG-ben szabályozott, hanem külön tv. rendelkezései érvényesek, konkrétan a VwVG szabályai. A hatósági végrehajtásnak a VwVG alapvetően 2 vállfaját különbözteti meg, mégpedig a *pénzbeli követelések behajtását*³⁷ és az *egyébb cselekmének kikényszerítését*³⁸.

3./ A közigazgatási hatósági eljárásjog Ausztriában

3.1./ Ausztria, mint a hatósági eljárásjog kodifikációjának úttörője, a hatályos szabályozás jellege

Alig néhány évvel az önálló Ausztria megalakulása után, 1925-ben alkották meg az első általános közigazgatási eljárási kódexet, az AVG-t (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*). Ez a megállapítás annyiban igaz, ha nem vesszük számításba a Spanyolországban 1889-ben kibocsátott úgynevezett közigazgatási eljárási törvényt. Márpedig amiatt nem vesszük számításba, mert címétől eltérően ez nemcsak eljárási kérdéseket tartalmazott, hanem szabályozta a közigazgatás szinte valamennyi tevékenységi, működési területét, a szervező, irányító tevékenységet és a belső ügyvitelt is.³⁹

Az osztrák általános eljárási kódex annak felismerésén nyugodott, hogy „*a közigazgatási eljárás azokhoz a célokhoz idomul, amelyeket meg kell valósítania, és e célok belső különbözőségének és sokféleségének megfelelően hasonlíthatatlanul többféle eljárási típust mutat fel, mint a polgári és bünvádi eljárás*”⁴⁰ Az 1925-ös AVG így egyes eljárástípusokat (fegyelmi eljárás, pénzügyi eljárások, választójogi eljárás) kiemelt a saját hatálya alól és azokat nem szabályozta, teret engedve a különös eljárási szabályoknak. Az igen hosszú ideig hatályos AVG helyére 1991-ben lépett új törvény.

Az osztrák törvény sem képezi a közigazgatási eljárások kizárólagos szabályozását. Az osztrák jogtudomány alapvetően két különböző kategóriában gondolkozik a közigazgatás szabályozásánál, mégpedig a *materiális (anyag) közigazgatási jogszabályok* és a *formális (alaki) közigazgatási jogszabályok* dualizmusából indul ki. A közigazgatási eljárás szabályai így gyakorlatilag egyenlőek formális közigazgatási szabályok összességével, fő céljuk pedig a materiális szabályok végrehajtása. A „formális közigazgatási jogszabály” fogalom így tehát gyűjtőfogalomként szolgál a különféle közigazgatási eljárások szabályozásának megjelölésére.

Az eljárásjogi szabályozás alapját több 4 fő törvény adja meg:

- 1) Általános közigazgatási eljárási törvény, (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991*) (továbbiakban: AVG vagy eljárási törvény)
- 2) Életbe léptető törvény a közigazgatási eljárásról szóló törvényekhez (*Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 1991*) (továbbiakban: EGV vagy hatályba léptető törvény)
- 3) Szabálysértési tv. (*Verwaltungsstrafgesetz 1991*) (továbbiakban: VStG)
- 4) Közigazgatási végrehajtásról szóló tv. (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991*) (továbbiakban: VVG vagy végrehajtási törvény)

A törvények végrehajtásához több rendelet kapcsolódik, mint pl. a hatósági formanyomtatványokról szóló 1999-es rendelet, a kézbesítési formanyomtatványokról szóló 1982-es rendelet stb.

Alapjaiban azonban az imént említett négy törvény képezi az általános közigazgatási eljárás szabályait és elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz. Hozzájuk kapcsolódnak azután a materiális közigazgatási szabályok (ill. különös anyagi jogi szabályok) melyek sok helyütt eltérő rendelkezéseket vagy akár teljesen elkülönült eljárási formákat is szabályoznak.

3.2./ A hatályos szabályozás alapvető jogintézményei

Az általános kérdések szabályozásában az osztrák jogrend egyszerre támaszkodik az EGV-re és az AVG-re. Az AVG az EGV nélkül gyakorlatilag nem alkalmazható, hiszen a hatályba léptető törvény határozza meg, **tételes felsorolással** az eljárási törvény egyes rendelkezéseinek vagy egészének szervei és tárgyi hatályát.

Az EVGV elsődleges célja az eljárási szabályok életbe léptetése, tartalma az általános fogalmi meghatározásokra, definíciókra, rendszerezésre, hatályba lépés dátumaira és derogációs klauzulákra korlátozódik. Előjáróban meghatározza, hogy saját hatályba lépésével egyidejűleg hatályba lép az AVG, VStG és a VVG is, melyeket a *Verwaltungsverfahrensgesetze*, tehát közigazgatási-eljárástörvények gyűjtőfogalommal jelöl meg.

A továbbiakban meghatározza, hogy ezek az eljárástörvények mely szervek milyen eljárásaira vonatkoznak és milyen mértékben alkalmazandók illetve nem alkalmazandók. Teszi ezt tételes (taxatív) felsorolás útján csoportosítva az egyes hivatalokat:

- azok a hivatalok, melyek eljárásaira az AVG és a VStG teljes egészében alkalmazandó (pl. az államigazgatás szervei az egyes szövetségi államokban, vámügyi hatóságok, statutáris városok szervei, stb.),
- azok a hivatalok, melyek eljárásaira az AVG teljes egészében, a VStG csak részben alkalmazandó (pl. köztisztviselők, társulások stb.),
- melyekre csak az AVG alkalmazandó (pl. egyetemek),
- melyekre az AVG csak részben alkalmazandó, akkor ha különös anyagi jogszabály más rendelkezést nem tartalmaz (pl. munkafelügyelőségek),
- ahol csak a VStG alkalmazandó (pl. agrárhivatalok), és végül
- ahol a VVG alkalmazandó.

Ezeket a csoportokat túl megkülönböztet az EVGV olyan eljárásfajtákat is, melyekre az eljárástörvények nem alkalmazhatók (kivett eljárások) semmiképp (pl. munkaadó-munkavállaló viszony a hivatalokon belül, fegyelmi eljárások, országgyűlési választások, stb.).

Így az EVGV két nagyon fontos fogalmi elemét rögzíti a közigazgatási jognak, mégpedig:

Ad1) Tételesen és egyértelműen meghatározza a **hivatal** fogalmát, különféle magyarázatok és interpretációk lehetősége nélkül.

Ad2) Tételesen meghatározza, mi **közigazgatási eljárás** és mi nem az: minden eljárás, mely az adott hivatalok előtt folyik és nem esik bele a kivett eljárások csoportjába. Így a közigazgatási eljárás fogalma alatt általánosan azokat a hivatalok általi cselekményeket kell érteni, melyek közhatalom birtokában gyakoroltak s ez különbözteti meg őket a magánjogi cselekményektől

Az AVG tartalma, abból kifolyólag, hogy az EVGV meglehetősen alaposan meghatározza az alapfogalmakat, kizárólag a közigazgatási eljárás általános szabályaira terjed ki.

Az AVG szabályozása a **közigazgatási döntés** esetében szigorúan a tartalmi és formai követelményekre korlátozódik. A közigazgatási döntés meghatározásával, oly módon mint az pl. a német VwVfG-ben van, az AVG nem is próbálkozik. Mint ahogy az a törvény szövegéből is kiderül, ex lege nincs különbség az eljárási és érdemi döntések közt, annak ellenére, hogy e tény jelentőséggel bír a jogorvoslatok szempontjából.

A jogorvoslati eszközök általános leírását az AVG tartalmazza, mely alapján két fő csoportja különböztethető meg a jogorvoslatoknak, mégpedig a **rendes** és **rendkívüli** jogorvoslatok. Főszabály szerint a rendes jogorvoslatok a még jogerőre nem emelkedett közigazgatási döntések ellen alkalmazhatók és **devolutív** hatásuk van, míg a rendkívüli jogorvoslatok a már jogerős döntés ellen emelhetők, általában azonban a döntés végrehajtására közvetlen hatásuk nincs.

A **rendes** jogorvoslati eszközök közt első helyen említhető a *fellebbezés (Berufung)* melynek feltétele a kiadott és kézbesített döntés, míg az ún. *Vorstellung* olyan döntések ellen szolgál rendes jogorvoslati eszközként, melyek meghozatala kiadás és kézbesítés nélkül történik (jellemzően eljárási kérdésekben, pl. képviselő kijelölése).

Különös, vagy rendkívüli, jogorvoslati eszközök tárháza meglehetősen széles. Ezek közé a következők tartoznak:

- újrafelvételi kérelem⁴¹,
- előző állapot visszaállítására irányuló kérelem⁴²,
- fellebbezés köztestületi ügyekben⁴³,
- panasz a közigazgatási bírászkodás keretén belül⁴⁴.

A rendkívüli jogorvoslatok igénybe vétele tételen meghatározott feltételekhez van kötve és kizárólag az engedélyezett okokból adható be.

A hatósági **végrehajtás** szabályait a VVG tartalmazza, mely rövid, mindössze 14 § számláló törvény. Hasonlóan a környező országok szabályozásához, a VVG két fő módozatát különbözteti meg a végrehajtásnak, mégpedig a *pénzbeli teljesítésekre irányuló végrehajtást* valamint a *cselekvés (teljesítés) kikényszerítésére irányadó szabályozást*.

4./ Közigazgatási eljárásjog Angliában

Az angol jogrendszer az angolszász jogcsalád része. Angolszász jog alatt a „common law országok” jogrendszerét szokás érteni, azokat a jogrendszereket, melyekben a common law, vagyis az angol királyi bíróságok ítéleteiből kialakult jog meghatározó jelentőséggel bír. A common law-család – mint René David fogalmaz – magában foglalja néhány kivételtől eltekintve, minden angol nyelvű ország jogrendszerét. Ez az általános megközelítés alapvetően történeti igazsággal rendelkezik csak, azaz a jogok kialakulására koncentrálnak és nem veszi figyelembe pl. az angol jogrendszer és az USA jogrendszere közötti jelentős különbségeket.⁴⁵ Ma már nemcsak a jogrendszerekben, hanem annál sokkal jelentősebben a közigazgatási szervezetben és a közigazgatási jogban is jelentős eltérések mutatkoznak az „angolszász” jogcsaládhoz tartozó országok között. Emiatt mi is külön tárgyaljuk e rövid áttekintésben az angol, az USA-beli és az Ausztrál közigazgatási eljárásjog fő jellemzőit.

4.1./ A közigazgatási jog fogalma

Az angol közigazgatási eljárási jog valójában csak vázlatos bemutatása előtt a közigazgatási joggal összefüggő néhány fogalom tisztázása hasznos lehet. A **közigazgatási jognak** (*administrative law*) az angol jogterületen is többféle értelmezése, meghatározása ismert. A klasszikus és **szűkebb értelmezés** szerint a közigazgatási jog alatt elsősorban a kormányzati és közigazgatási *hatalom ellenőrzésére* vonatkozó joganyagot, vagyis azon *bíróalkotta alkotmányos- és jogelvek összességét* jelenti, melyek a *közhatalmi szervek hatásköreinek és kötelességeinek gyakorlását* vezérlik. Ebben az értelemben a közigazgatási jog *elsősorban a közhatalom gyakorlásának a bírói felülvizsgálat során kialakított esetjogát* jelenti, egyfajta közigazgatási „common law”-t.⁴⁶ Emellett a szűkebb értelmű közigazgatási jog fogalom mellett használatos egy **általánosabb**, mely szerint a közigazgatási jog a közigazgatási *döntéshozatalra vonatkozó jogi rendelkezéseket öleli fel, melyek magukba foglalják a közigazgatási döntéshozó szervek alkotmányos legitimitásának, a működésük módjának és szerkezetének, tevékenységük tényleges (anyagi jogi jellegű) eredményének és a jogrend általános elemeihez való kapcsolatuknak a szabályozását*. Ebben az átfogó fogalom-meghatározásban ez utóbbi elem foglalja magában a bírói felülvizsgálatot.⁴⁷

A szűkebb értelemben felfogott angol közigazgatási jognak központi jelentőségű intézménye a közigazgatás működésének a hagyományosan a common law-ban és equity-ben gyökerező bírósági felülvizsgálata, az ún. *judicial review*.⁴⁸ Pontosabb megjelöléssel (hiszen pl. az amerikai terminológiában a *judicial review* az alkotmánybíráskodást - is - jelenti) *judicial review of administrative action*, a közigazgatási aktus bírói felülvizsgálata. E fogalom tételes jogi megjelenésére 1977-ben került sor, az ún. bírói felülvizsgálat iránti kérelem (*application for judicial review*) intézményének bevezetésével. Mindaddig csak mint a központi bíróságok számára valamennyi alsóbb fokú (bírói és igazgatási) joghatóság és magánjogi természetű döntéshozatali hatáskör (hatalom) feletti ellenőrzésre és felülvizsgálatra lehetőséget, jogot biztosító bírói parancsok (*writs*) és egyéb jogorvoslati formák (*remedies*) szerinti eljárások gyűjtőneveként használták. A *judicial review* kifejezés Angliában így ma már egyre inkább csak a közjogi, közigazgatási ügyekkel összefüggésben használatos, holott eredetileg ebbe a bíróságoknak valamennyi döntéshozatali jogkör feletti felügyeleti (felülvizsgálati) hatáskörének megjelölésére szolgált, mindenkire vonatkozott tehát, aki más felett hatalmi helyzetben van.

4.2./ A főbb közigazgatási döntéshozó szervek (tribunálok, agency-k, testületek és a helyi önkormányzatok)

Az angol közigazgatási szervezetrendszer bemutatását azzal a maliciózus megjegyzéssel kezdi az ismert oxfordi professzor, hogy a rendszer (*system*) szót nem azzal a szándékkal használja, hogy azon azt értsék, hogy a közigazgatási intézmények közötti funkcióelosztást valamely ésszerű terv alapján végezték.⁴⁹ A tréfás megjegyzés mellett annyi igazságot felfedezhetünk, hogy kartális alkotmány hiányában viszonylag széleskörű szervezetalakítási szabadsággal rendelkező angol Parlament és a Kormány egy meglehetősen sajátos és vegyes (első ránézésre kusza⁵⁰) közigazgatási szervezet-együttest hoztak létre. E szervezet-együttest vagy rendszert a közelmúltban részletesen bemutató magyar nyelvű kiadvány⁵¹ jelent meg, így ebben az eljárásjogi könyvben csak az egyes szervtípusokra utalunk. A közigazgatási jog szabályai alá tartozó szervek magukban foglalják a kormányt magát, a kormány tagjait, a minisztériumokat, az autonóm központi szerveket (*autonomus agencies*), a végrehajtó hivatalokat (vagy szerveket – *next step agencies*), helyi önkormányzati szerveket, közigazgatási tribunalokat, nem miniszteriális közjogi szerveket (egyes fordítások szerint köztestületeket – *public bodies*), és az alsóbb fokú bíróságokat is. E szervek döntéshozatala során alkalmazandó eljárási szabályok leginkább akkor szigorúak, ha a szerv úgy dönt mintha bíróság lenne, magyarra lefordítva azt jelenti, hogy hatósági döntést hoz vagyis valakinek a jogi helyzetében (jogai vagy kötelezettségei aktuális állapotában) változást idéz elő. Az a felfogás, hogy a közigazgatás egyes döntéseit judiciális jellegűnek tekintik nagyon régi és voltaképpen ez alapozta meg a közigazgatási szervek döntései feletti bírósági felülvizsgálatot, hiszen a központi királyi bíróságoknak mindig is joga volt valamennyi alsóbb fokú bírói hatáskör (*all inferior jurisdiction*) gyakorlásának felülvizsgálatára.

A közigazgatási döntéshozatal szabályai nem állnak meg a közigazgatási szervezetrendszer határain, hanem kiterjednek az intézményrendszer egészére, vagyis minden olyan szerve (testületre, bizottságra), aki valamilyen módon állami feladat megoldásában vesz részt és a döntés meghozatal során az érintettel szemben meghatározó (szuprematív) helyzetben van. E szabályok vonatkoznak tehát a közfeladatot átruházás vagy szerződéses átvállalás alapján gyakorló szervekre is.

4.3./ A közigazgatási eljárás bíró-alkotta eljárási szabályai - a natural justice

4.3.1./ Az *ultra vires*

Az angol közigazgatási jog mai napig meghatározó doktrínája az *ultra vires* doktrína.

A bírósági felülvizsgálat alkotmányos megindokolása is az *ultra vires doktrínán*, vagy annak módosításain alapul. A felülvizsgálat alkotmányos alapjai három modellre épültek, ezek: 1) hagyományos *ultra vires* modell, 2) a common law modell, és az ennek hatására 3) módosított *ultra vires* modell.⁵²

Ami az *ultra vires* kifejezést illeti a hatáskörön kívüli, hatáskört túllépő cselekvést jelöli. Önmagában nem teszi természetesen nyilvánvalóvá, hogy e hatáskör túllépés a törvényhozás által felállított hatásköri keretek túllépését jelenti vagy olyan korlátok áthágását, melyeket jobbra a common law szabályai szerint a bíróságok fejlesztettek ki. A két alapvető elv (*ultra vires* és a common law elv) ránézésre sokban hasonlít egymásra. Az első elvet arra a feltevésre alapították, hogy a bírói felülvizsgálat azon az alapon legitimálható, hogy a bíróságok a törvényhozó (kifejezett vagy rejtett) szándékát (célját) valósítják meg. A második szerint a bírói felülvizsgálat teljes egészében „bírói kreálmány”, olyan magasabb rendű jogelvek alkalmazását jelenti, melyek a törvényhozó akaratához (parancsához) képest logikailag elsődlegesek.⁵³ Az *ultra vires* elv mögött teljes egészében a parlamenti szupremácia elismerése húzódik meg. Ennek értelmében a bíróságok a Parlamentnek alárendelt szervek, hiszen minden hatalom ettől a legfőbb jogalkotó szervtől származik. A bíróságok feladata, hogy a bírói felülvizsgálat során érvényesítsék a parlamenti felhatalmazás alapján működő közigazgatási szervekkel szemben a felhatalmazás kereteit. Azaz úgy gyakorolják a hatáskörüket, ahogyan azt a parlament szerette volna, hogy gyakorolják. És nyilván a parlament azzal a szándékkal adott hatáskört, hogy azt jogszerűen fogják gyakorolni, a (nagyreszt a bírói felülvizsgálat nyomán kialakult) általános jogelvek figyelembe vételével. E követelmények azonban gyakran nem derülnek ki a felhatalmazó törvényből, azt a bíróságok mintegy „beleértik” a hatáskör-megállapításba. Ez a nézet is használja a joguralom elvét, de inkább csak a tágabb értelemben vett „törvényesség” tartalommal. Azáltal érvényesül tehát a joguralom, hogy a közigazgatási hatáskört gyakorló

nem lépik át hatáskörük gyakorlásának korlátait. A módosított *ultra vires* modell továbbra is fenntartja azt, hogy a bírói felülvizsgálat központi megalapozó elmélete az *ultra vires* elv, de már nem követeli meg valamely különös törvényhozói akarat, vagy szándék (*specific legislative intent*) fennállását a bírói felülvizsgálat megalapozásához. A törvényhozó általános akarata (*general legislative intent*) alapozza meg a felülvizsgálati hatáskört eszerint.⁵⁴ A common law modell sokkal több kapcsolatot tud felmutatni a bírósági felülvizsgálat történeti fejlődéshez, amit egy korábbi munkánkban⁵⁵ vázlatosan bemutattunk már.

Az úgynevezett **eljárási ultra vires** elv azokat a döntéseket jelöli, melyek meghozatala során valamely lényeges eljárási szabályt megsértettek, így e döntések a bíróság által megsemmisítendőek vagy megváltoztathatók. Más oldalról nézve az eljárási *ultra vires* alatt azokat az előírásokat értjük melyeket meg kell tartani (nem szabad megszegni) ahhoz, hogy a döntés érvényes (hibátlan), a bíróság által érvényében fenntartott maradjon. Ezeket az eljárási előírásokat vagy törvény (esetleg rendelet) állapítja meg vagy pedig azokról, a bíróságok által kifejlesztett eljárási standardokról van szó, melyeket a „**természetes igazságosság**” gyűjtőfogalma (*natural justice*) alatt szoktak tárgyalni, újabb keletű kifejezéssel ezek a megfelelő eljárás követelményei (*duty to act fairly*). Nem találunk tehát kodifikált vagy egységes törvénybe foglalt közigazgatási eljárásjogot Angliában, még szubszidiárius jelleggel sem, csupán az egyes speciális jogszabályok tartalmazzak eljárási előírásokat. A **természetes igazságosság** (vagy a *fairness*) **érvényesüléséről** tudni kell, hogy szabályait nemcsak a közigazgatási hanem a széles értelemben vett közjogi eljárások, sőt egyes magánjogi döntések meghozatala során (amikor is az érintett felek között pl. szerződéses kapcsolat van) is alkalmazni kell. (Ez utóbbi esetben a döntéssel szembeni jogorvoslat értelemszerűen polgári jogi jogorvoslat lesz.) A törvényben (jogszabályban) megállapított eljárási szabályok léte nem jelenti azt, hogy az általuk szabályozott eljárásban a *fairness* szabályait nem kell betartani, így a különös eljárási szabályok alkalmazásával lefolytatott közigazgatási eljárásban is alkalmazni kell e szabályokat.⁵⁶ Mindez azt jelenti, hogy a különös, írott jogi szabályok annyiban érvényesülnek amennyiben, a) azt a Bíróságok alkalmazzák a felülvizsgálat során (egészen pontosan a döntésre magára nézve lényegesnek tekintik, tehát megsértésüket érvénytelenségi oknak tekintik) és b) amennyiben nem ellentétesek a természetes igazságosság szabályával. Az is látszik, hogy a természetes igazságosság szabályai mintegy kiegészítik az esetlegesen „hiányos”, a természetes igazságosság szabályait nem tartalmazó törvényi előírásokat, „a common law igazsága kipótolja majd a törvényhozó mulasztását”⁵⁷

4.3.2./ *A natural justice* szabályai

Melyek tehát a természetes igazságosság legfontosabb, a hatósági jellegű közigazgatási döntéshozatalban érvényesülő szabályai?

A szövevényes és időről-időre változó bírói esetjogon belül a természetes igazságosság/fairness két jelentős és önálló alapelvet foglal elsősorban magába, e két alapelv további számos más követelményt testesít meg.

A két elv: 1) a tisztességes meghallgatáshoz való jog (*the right to a fair hearing – audi alteram partem*); 2) az elfogultságot kizáró szabály (*the rule against bias – nemo iudex in causa sua*).

A **meghallgatáshoz való jog**, amint a tartalmát közelebbről megvizsgáljuk, inkább nevezhető a megfelelő eljárási helyzethez való jognak, hiszen a *duty to act fairly* szabálya folytán mára számos, a szó közelebbi értelmében vett meghallgatástól sokkal messzebb álló előírást is ide sorolhatunk. A meghallgatáshoz való jog minden olyan személyt megillet, akinek jogát vagy kötelezettségét a döntés érinti és legáltalánosabb értelemben azt jelenti, hogy a döntés meghozatala előtt lehetőséget kell számára biztosítani az ügyvel kapcsolatos álláspontja

kifejtésére (*to present his/her case*)⁵⁸. Az európai jogból már ismerős (hiszen részben az angol jogból származó) elv több további alapvető szabályt foglal magában. Ide tartozó előírások:

- a) a bizonyítékok (a tényállási elemek – *the evidence*) megismertetése és ésszerű lehetőség biztosítása az ügyfél számára, hogy azokat cáfolja, ugyanakkor a megismerhetőséget korlátozhatja a közérdek, vagyis biztosítani kell a védett adatok védelmét.
- b) a tényállás teljes körű felderítése a döntés meghozatala előtt,
- c) a meghallgatásnak nem kell szükségszerűen szóbeli meghallgatásnak lenni, de ha olyan tanúk vallomása döntő lehet a határozat meghozatalánál, akiknek egymással szembeni meghallgatása szükséges, akkor a meghallgatásnak szóbelinek kell lenni (vagyis az eset, az ügy és a hatáskör természetétől függ ez a követelmény), egyébként a saját álláspont írásbeli kifejtése alapvetően kielégíti ezt a követelményt;
- d) a meghallgatásra az ügy jellegétől függően elegendő (megfelelő) időt kell biztosítani, garantálni kell, hogy az eljárás résztvevője fel tudjon készülni álláspontja előadására (ez főképpen a szankcionáló eljárásoknál nagyon fontos követelmény) vagyis ebből a szabályból ered az ügyfél kötelező értesítése az eljárásról;
- e) a tanúk meghallgatásán való ügyféli részvétel és a tanúkhöz való kérdések intézésének lehetősége alapvetően akkor eljárási követelmény, ha szóbeli meghallgatásra kerül sor (van szükség);
- f) jogi képviselő igénybe vétele azokban az eljárásokban szükséges, amelyek kifejezetten jogvitások vagyis ahol a közigazgatási döntéshozó alapvetően jogvitát bíróságok helyett feloldó hatáskört gyakorol vagy az ügyfél megélhetéséről van szó;
- g) nem áll fenn általános kötelezettség a döntés részletes indoklására, amelyből kiderülne, hogy annak meghozatala során megfelelő, releváns tényeket vettek figyelembe és irreleváns tényeket viszont nem vettek figyelembe, de a bírói gyakorlat egyre inkább előírja egy ilyen általános kötelezettség meglétét valamennyi hatáskörgyakorlásra nézve⁵⁹; az általános kötelezettség hiányában is vannak eljárásfajták ahol kötelező a döntés megindoklása.
Mivel a döntések indoklása az európai uniós jog egyik fő alaptétele és az indoklás nélküli döntés érdemi bírósági felülvizsgálata igen nehézkes, a bíróságok előbb utóbb ki fogják kényszeríteni az indoklás általános kötelezettségét.
- h) a meghallgatás és a fellebbezési lehetőség összefüggése, vagyis a legtöbb esetben nem elégíti ki önmagában a természetes igazságosság követelményét, ha a törvényi fellebbezést biztosítása miatt első fokú eljárásban nem biztosították a meghallgatáshoz való jogot, de a másodfokú eljárásban igen, hiszen ez a jog őt az eljárás minden fokozatában megilleti. Akkor, ha az ügyfél érdekei a *fair* másodfokú meghallgatás által kellő kielégítést és védelmet kaptak, mégis eltekinthet a bíróság a döntés megsemmisítésétől.⁶⁰

Az **elfogultság elleni szabályok** is többet jelentenek a szubjektív kizárási ok megfogalmazásánál, több elv tartozik ide. Alapvetően nem a tényleges elfogultsággal vagy érintettséggel, hanem annak lehetőségével foglalkozik ez a szabálygyűjtés:

- a) vagyoni érdekelttség (vagy érintettség) az ügyben, kizárja a jogszerű (*fair*) döntéshozatalt, ha közvetlen érintettségről van szó;
- b) a szakmai érintettségnek szintén kifejezettnak kell lenni, vagyis arról van szó, hogy a kérdéses ügyben döntést hozó az ügy valamilyen előfeltételénél már szerepelt, mint résztvevő;
- c) személyes érintettség, vagyis hozzátartozói viszony
- d) részvétel a korábbi döntéshozatali eljárásban
- e) előítéletes viselkedés tilalma vagyis a döntés meghozatala (még ha nem is formálisan) mielőtt az érintett(ek)et meghallgatná – elzárkózás az érvek elöl (*closed mind*);⁶¹

A természetes igazságosság szabályairól fontos megjegyezni, hogy azokra **csak az érintett személy hivatkozhat**, vagyis a bíróságok azt hivatalból vagy más eljárási résztvevő indítványára nem kötelesek figyelembe venni. Ez a tétel kapcsolatban van azzal is, hogy a bírósági felülvizsgálat (judicial review) igénybevétele nem alanyi jogon történik, hanem a bíróság mérlegelése alapján és az a kérelmező, aki nem tudja igazolni, hogy az eljárás kimenetelében megfelelő érdekeltséggel (sufficient interest) bír, nem fogja tudni elindítani a felülvizsgálati eljárást.

4.4./ Törvényi eljárási szabályok (statutory procedures)

A bírósági felülvizsgálat diszkrecionális jellegével, a bíróságok (főképpen a Legfelsőbb Bíróság – House of Lords) kifejlesztett és a törvényalkotó által eljárási rendelkezéseiben csak „finomított” szabályaival ellentétben a különös eljárási rendelkezésekben gyakran biztosít „fellebbezést” (*appeal*) a meghozott döntés ellen, általában annak alanyi jogként történő szabályozásával. Nemcsak ebben térnek el a törvényi eljárási szabályok a bíró-alkotta elvektől, hanem abban is, hogy még csak vázlatosan sem lehet őket összefoglalni, annyifélek. Néhány tájékozódó megjegyzést érdemes itt tenni. A törvényi előírások tehát sokfélék lehetnek, igazodva az adott döntési hatáskörhöz, így például az ügyfél előzetes értesítése, hatósági közmeghallgatás tartása, részletes indokolási kötelezettség (tribunálok által hozott döntések, miniszteri szinten hozott döntések, stb⁶²), meghatározott forma használata a döntésre, stb. – egyik sem lenne ismeretlen a magyar jogban sem.

A törvényi eljárási szabályok esetében fontosabb az, hogy betartásuk mennyire érinti a döntés érvényességét, tehát, hogy be nem tartásuk mennyiben teszi az úgy meghozott döntést érvénytelenné. A törvényi szabályok és a döntés megsemmisítése közötti kapcsolatot megint csak a bíróságok állítják fel, azaz ők döntenek el vajon az adott eljárási szabályt azzal a szándékkal alkotta-e meg a Parlament, hogy annak a megsértése érvénytelen döntést eredményez avagy a Parlamentnek (vagy a felhatalmazott jogalkotónak) nem volt ilyen szándéka. Természetesen legelőször a törvényhozó kifejezett akaratát kell megvizsgálni, vagyis azt, hogy maga a törvény rendelkezik-e a szabályai megsértésével hozott döntés sorsáról. Ha nem, az is nyilvánvaló, hogy a technikai jellegű szabályok megsértése nem vezet megsemmisítéshez. A nem technikai jellegű szabályok megsértésénél általában az eljárás célját és az eljárási szabály megsértésének a határozatra gyakorolt hatását veszik a bíróságok alapul. Emellett figyelemmel vannak arra, hogy: a szabály megsértésével (az objektív, a tárgyi jog sérelemével egyidejűleg) a szubjektív vagyis az egyéni jogokat is megsértették-e; pénzügyi következménye van-e a jogszabálysértésnek; a törvény szövegezése tájékoztató jellegű (*directory*) vagy kötelező erejű (*mandatory*).⁶³

5./ Az Egyesült Államok szövetségi eljárásjogi kódexe (APA) és az ausztrál Közigazgatási jogi törvény

5.1. Az APA megalkotásának előzményei

Annak ellenére, hogy az USA jogrendszerét a common law országokéhoz soroljuk, témánk szempontjából jelentős eltérést tapasztalhatunk az angol joghoz képest: az Egyesült Államok elég régóta (1946) rendelkezik szövetségi szintű eljárási kódexszel és szinte valamennyi tagállama megalkotta azóta a saját tagállami eljárási kódexét. Az alábbiakban a szövetségi közigazgatási eljárási kódexet (Administrative Procedures Act – APA) ismertetjük vázlatosan. A törvény megszületése a II. Világháború utáni időszakra esik és szoros kapcsolatban van a Franklin Delano Rooseveltnél által 1933-ban elindított New Deal programmal. E program végrehajtása során a központi szövetségi kormányzat jelentős mennyiségben hozott létre

különböző új központi szerveket (*agencies* – helytelen őket ügynökségnek fordítani, hiszen nem azok). E központi szervek egyrészt nem voltak ismeretlenek az amerikai közigazgatásban, hiszen már a Polgárháború alatt is hoztak létre ilyeneket, másrészt azonkívül, hogy a New Deal végrehajtását szolgálták, tulajdonképpen kapcsolódtak egy újfajta állam kiépítésének folyamatához, mely már a XIX. század végén elkezdődött és olyan lépések fémjelezték, mint a köztisztviselői rendszer kialakítása⁶⁴ (1883), az első állami szabályozó testület, az Államközi Kereskedelmi Bizottság felállítása (1887), a hadsereg vezérkarának, mint az első, tervezésen alapuló állami intézménynek a létrehozása (1902), a pénzügyi tervezés első intézményeként a Szövetségi Tartalékok Rendszere (1913), és az első szövetségi költségvetés (1921).⁶⁵

A New Dealhez kapcsolódóan szövetségi törvényekkel létrehozott központi szervek (18 ilyen szerv volt, pl. Securities and Exchange Commission - 1934; Social Security Administration – 1935; Civil Aeronautics Board – 1938) részben szabályozó (regulatív), részben döntéshozó és jogvitát megoldó (judicial) feladatokat láttak el mint független szervek (*independent agencies*) és elterjedésük egy, az Alkotmányban nem ismert (és ezért abban nem is korlátozott), „fej nélküli” negyedik hatalmi ág kifejlődésének veszélyét vetette fel⁶⁶, ezért már Rooseveltnél 1939-ben egy elemzés elkészítését rendelte el, melyben az amerikai közigazgatási jogban meglévő eljárások és gyakorlatok átfogó áttekintését kérte elvégezni a változtatási javaslatok megtételével együtt. A szövetségi főügyész vezetésével működő bizottság 1941-ben el is készítette jelentését⁶⁷, melyet röviden *Final Report*-nak neveznek. A *Final Report* mindösszesen 51 szövetségi szervet nevezett meg, egy részük független (autonóm) szerv, más részük végrehajtó szerv volt. Közös jellemzőjük szerint mind olyan kormányzati (közigazgatási) szervek voltak, melyek hatáskörrel rendelkeztek arra, hogy jogalanyok jogait vagy kötelelességeit szabályozás (rulemaking) vagy egyedi jogi döntéshozatal (adjudication) útján.⁶⁸ A Jelentés így a szervek tevékenységét két fő csoportba sorolta, az egyikbe a jellemzően regulatív feladatok kerültek („szabályozó hatósági feladatok”), a másikba pedig az egyedi döntéshozó funkciók. Ez utóbbi további két csoportra oszlik, egyrészt a formális közigazgatási döntéshozatal, mely a bírósági eljáráshoz hasonló meghallgatásokat, tanúbizonyítást, kötelező jegyzőkönyvvezetést és írásban meghozott formális véghatározatot foglal alapvetően magába; a másrészt az informális (vagy formátlan) közigazgatási döntéshozatal, melynek során mellőzik az előbbi eljárási eszközöket, főképpen a bíróság-szerű meghallgatásokat, ehelyett a szervek (*agencies*) vizsgálatok, megbeszélések és tárgyalások (egyeztetések) útján jutnak el a döntéshez.⁶⁹

5.2./ Az APA főbb céljai és rendelkezései

A megalkotandó törvénynek mindhárom funkció megnyugtató és egységes szabályozására ki kellett terjedni. A végül csak a II. Világháború után megalkotott APA alapvetően négy fő célt⁷⁰ kívánt megvalósítani: 1) minden szerv legyen köteles folyamatosan tájékoztatni a közvéleményt (a kívülállókat) szervezetükről, eljárásaikról és eljárási szabályaikról; 2) mindegyik szerv köteles legyen biztosítani a közvélemény részvételét a szabályalkotó (jogalkotó) eljárásban; 3) mind a szabályalkotó mind a formális döntéshozatali eljárásra (mi ezt neveznénk hatósági eljárásnak) egységes kötelező alapvető szabályok (standardok) megállapítása; 4) rögzíteni a bírósági felülvizsgálat terjedelmét (ezalatt mind a szabályok felülvizsgálatát, tehát a normakontrollt, mind a döntések felülvizsgálatát érteni kell).

E célok megvalósítására született meg tehát az APA, mely így egyaránt magába foglal szervezeti jogi előírásokat (melyeket mi anyagi jogi szabályoknak tekintenénk), jogalkotási eljárási szabályokat, az adatnyilvánossággal összefüggő előírásokat és a szűkebb értelemben vett hatósági eljárási szabályokat is, mely utóbbi magában foglalja az *agency*-k kvázi bíráskodási hatáskörben hozott döntéseire irányadó eljárásokat is.

Hatályát széleskörű, általános fogalom-meghatározással állapították meg, mely alól tételes felsorolás állapítja meg a kivételeket. Az 551. § (1) bekezdése szerint (az APA az Egyesült Államok Törvénykönyvének, az United States Code-nak a részét képezi és annak 500. §-ánál kezdődik) szerv (*agency*) az Egyesült Államok Kormányának minden hatósága, akár más szerv felügyelete alatt áll, akár része más szervnek, akár nem.⁷¹ A törvény kiveszi hatálya alól a Kongresszust, a bíróságokat, az Egyesült Államok területeinek és birtokainak igazgatását (kormányát), míg legfelsőbb Bírósági ítélet állapította meg, hogy a szövetségi elnök nem „agency” az APA értelmében⁷². A törvény hatálya tehát kiterjed a végrehajtó hatalmi ághoz sorolt „minisztériumok” (departments) és az ő szervezeti egységeikre vagy a nekik alárendelt szervekre (ezeket nevezik *executive agency*-knek, vagyis végrehajtó szerveknek), valamint a szövetségi törvényhozás által törvénnyel létrehozott független szervekre (*independent agencies*). Mivel a független (autonóm) szervek szinte kivétel nélkül gyakorolnak jogalkotó, jogvitát megoldó vagy jogi hatású döntést hozó valamint végrehajtó hatáskört is, ugyanaz a „hármasság” jellemzi őket, mint a szövetségi államhatalmat. Ezért az Alkotmányban nem ismert független szervek szempontjából az APA-ban szabályozott tisztességes (*fair*) közigazgatási eljárás(ok) az USA Alkotmány *due process* klauzulájának e szervekre való kiterjesztését is jelenti(k).

Az APA külön alfejezetben szabályozza a közigazgatási eljárás egyes lépéseit, a bizonyítási eszközöket és módozatokat, a tényállás tisztázás módját és a döntés alapjául szolgáló tényállás megállapítását, a döntési formákat, a más szerv általi felülvizsgálatot és a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Egy másik alfejezet (Subchapter IV) tartalmazza a vita rendezés közigazgatási eljárásban lehetséges alternatív módozatait és az ott hozott döntések bírósági felülvizsgálatát. A törvény 7. Fejezete tartalmazza a bírósági felülvizsgálat részletes szabályait.

5.3./ Az ausztrál Közigazgatási jogi törvény

Egy rövid bekezdés erejéig érdemes foglalkoznunk az angolszász jogcsalád egy távoli tagjával – Ausztráliával. Mint a British Commonwealth, a brit Államközösség tagja és egykori brit gyarmat jelentős részben az angol jog hatása alatt állt. 1901 óta azonban kartális alkotmánnyal rendelkezik, mely szerint szövetségi állam, így bírósági rendszere részben hasonlít az Egyesült Államokéra.⁷³ Ausztrália a természetes igazságosság (natural justice) és a törvényi közigazgatási szabályok érvényesülésének kombinációját valósítja meg azáltal, hogy az angol *Tribunals and Inquiries Act*-hez hasonló eljárási törvényt alkotott meg. Az 1978-ban született és azóta többször módosított törvény (rövid nevén az *Administrative Law Act 1978*)⁷⁴ elsődleges célja a bírósági felülvizsgálat lehetőségének és terjedelmének a szabályozása, de ezen keresztül a közigazgatási eljárás néhány alapvető szabályát is érinti. Hatálya minden jogi hatású döntésre kiterjed, mely valamely személy jogait érintő kérdést dönt el vagy valamely engedély vagy kiváltság megadása, megtagadása, megvonása, felfüggesztése vagy megváltoztatása felől dönt. Döntésnek minősül az ilyen irányú hatáskör gyakorlásának megtagadása vagy a nem-döntés is [2. § (1) bekezdés]. Érintett személynek (magyarul ügyfélnek) tekint a törvény minden olyan személyt akár résztvevője az eljárásnak akár nem, akinek érdekeit (melyek az átlagos közérdekeltséget meghaladó érdekek) közvetve vagy közvetlenül alapvető mértékben érinti a meghozott vagy meghozandó döntés vagy amit a tribunálnak meg kellett volna hozni [2. § (2) bekezdés]. *Tribunál*-nak (vagyis a szervi hatály meghatározása szempontjából szervnek) tekint a törvény minden személyt vagy személyekből álló testületet, aki (amelyik) nem minősül bíróságnak vagy nem bíró az elnöke, döntése meghozatala során a jog kifejezett rendelkezése által vagy anélkül is „bírósági” módon köteles eljárni abban az értelemben, hogy a természetes igazságosság egy vagy több szabályához kötve van [2. § (3) bekezdés].

A törvény megteremti az ilyen döntések bíróság általi felülvizsgálatának jogát és részletesen szabályozza a bíróság által hozható döntéseket. Annak érdekében, hogy e felülvizsgálat eredményesen lefolytatható legyen, a 8. §-ban részletesen szabályozza az indokolási kötelezettség mikénti teljesítését, mely a felállított tényállást és az annak alapján meghozott döntés részletes indokait írja le. Az indokolásnak tehát elsődleges szerepe az, hogy a Bíróság megítélhesse, hogy a döntést megfelelő módon, adekvát szempontok szerint hozták meg és nem sértették meg az érintette személy eljárási vagy anyagi jogait.

6./ A közigazgatási eljárásjog Franciaországban

6.1./ Elméleti alapok

A közigazgatási szervek eljárásának szabályozásában, a közigazgatási eljárásjogok rendszerében a francia jogrendszer meghatározó szerepet játszik még akkor is, ha nem rendelkezik kodifikált közigazgatási eljárásjoggal. A francia közigazgatási jogi gondolkodás sokban hasonló alapokon nyugszik, mint az angol, egy lényeges különbséggel, azzal, hogy a forradalmi átalakulás időszakában tudatosan és mereven elválasztották egymástól az igazságszolgáltatást (bíráskodást) és a közigazgatást: „A bírósági funkciók elkülönülnek és mindig elkülönültek maradnak a közigazgatási funkcióktól. A bírák, hivatali visszaélés büntette nélkül semmiképpen sem zavarhatják meg a közigazgatási testület működését, sem nem idézhetik maguk elé a tisztviselőket funkcióik miatt.”⁷⁵ Ennek eredményeképpen a közigazgatás egyik szerve sem láthat el az igazságszolgáltatás körébe tartozó funkciót, de az igazságszolgáltatás sem kaphatott a közigazgatás tulajdonképpeni tevékenységi körébe tartozó feladatot.⁷⁶ Ez az elválasztás magával hozta azt, hogy a közigazgatási eljárásban mellőzték a bírósági működéshez hasonló formákat és egyúttal azt is kizárta, hogy a rendes bíróságok (*tribunaux judiciaires*) garanciákat (jogvédelmet) nyújtsanak a közigazgatási eljárások és döntések meghozatala során okozott jog- vagy érdeksérelmekkel szemben. Amint a hagyományos formula kifejezi: ítélni a közigazgatási jogvitában maga is igazgatást jelent, és a közigazgatási bírói hatáskör szükségszerű kiegészítése a közigazgatási cselekvésnek („*Juger le contentieux administrative, c'est encore administrer; la juridiction administrative est le complément nécessaire de l'action administrative*”)⁷⁷ Ebből kifolyólag a közigazgatási eljárás során vagy annak befejeztével igénybe vehető jogorvoslatokat a közigazgatási jogon belül fejlesztették ki. Tulajdonképpen a francia jogrendszerben szinte teljes mértékben megvalósították a jogrendszer dualizmusát, vagyis a jogszabályok magánjogi és közigazgatási jogi jellegűvé való kettéosztását. A közigazgatás a jognak alávetetten, de egy sajátos jognak, a közigazgatási jognak alávetetten működik, mely jogág elkülönülése több területen is észrevehető, így a munkaviszonyok szabályozásában, a vagyontárgyakra vonatkozó szabályozásban, a szerződésekre irányadó jogban, a károkozásért való felelősség szabályaiban és a jogalkalmazásban is, ahol éles határvonal húzódik a rendes bíróságok által alkalmazható jog és a közigazgatási bíróságok által alkalmazható jog között: a közigazgatási bírák alkalmazzák a közigazgatási jogot, illetve a közigazgatási jog az, amit a közigazgatási bíró alkalmaz. Ez utóbbiak nemcsak a közigazgatási jogvitákban ítélnek, hanem tanácsadó tevékenységet is végeznek a Kormány vagy a közigazgatás részére, tagjai nem bírák (*magistrates*), hanem köztisztviselők.⁷⁸

A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog kialakulásában kulcsszerepet játszott a közigazgatási aktus fogalmának megjelenése (mely eredetét tekintve a „közhiedelemmel” ellentétben nem német, hanem francia jogi fogalom). E fogalommal a magánjogban kivételesnek tekintett egyoldalú jogalakító akaratnyilatkozat (hatalmasság) intézményét a közigazgatási jogban általánossá tette, s kimondta, hogy az állam, a kormány és a közigazgatási szervek ilyen egyoldalú akaratnyilatkozatokkal juttatják érvényre politikai akaratukat. Az aktus mintegy kettéosztja a közigazgatási eljárást, a kiadása előtti (előkészítő) és a kiadása utáni szakaszra. A hagyományosan érvényesülő felfogásban az előkészítő szakasz a közigazgatási politika és a bürokratikus cselekvés területét jelenti, szabályozása elsősorban nem jogi kérdés, ezért az előkészítő szakaszra vonatkozó jogintézmények kialakítására igazából nincsen szükség.

A meghozott aktus maga jogi kérdés, hiszen annak érvényessége, jogi elfogadhatósága már vizsgálható, és az ezzel összefüggő jogorvoslati formák és eljárások jelentik hagyományosan vagy történetileg a francia közigazgatási eljárásjogot.⁷⁹

6.2./ A fórumok kialakulása és rendje

A francia eljárásjog tehát fokozatosan és az aktusokkal szembeni jogorvoslati renddel párhuzamosan alakult ki, míg elnyerte mai állapotát, tehát kifejezetten történeti termék. Az első jelentős mérföldkő ebben a folyamatban a korábbi királyi tanács átalakításával megszervezett Államtanács (*Conseil d'Etat*) Napóleon általi felállítása volt 1799-ben, melynek 1806-ban feladatává tették a közigazgatási döntésekkel szemben benyújtott panaszok kivizsgálását. A panaszok megvizsgálása ügyében folytatott eljárást jogvitás közigazgatási eljárásnak tekintették. Az államtanács eleinte csak kvázi igazságszolgáltatást gyakorolt („mérsékelt igazságszolgáltatást”) hiszen döntései érvényességéhez eleinte az államfő jóváhagyására volt szükség, bár évtizedek alatt csak néhányszor fordult elő, hogy az államfő nem írta alá, nem fogadta el a határozatot. Az 1872. évi Május 24-iki törvény azonban megteremtette az Államtanács önálló közigazgatási bíraskodási jogkörét, döntését azóta tehát egyedül hozza meg, az önálló, bíróságszerűen megszervezett bizottsága (szekciója) útján. Az Államtanácsi hatáskör megteremtésével párhuzamosan a megyékben létrehozott ún. prefektusi tanácsokat is felruházták (az 1800. február 17-én hozott törvénnyel) a közigazgatási jogvitás ügyek alsóbb szintű intézésével, de e tanácsok is sokáig az aktív közigazgatás alárendeltségében működtek. 1926-ban azonban e tanácsokat függetlenítették a prefektusoktól és több megyére kiterjedő illetékességgel szervezték meg őket⁸⁰. Az 1953. évi szeptember 30-iki rendelet aztán általános hatáskörű közigazgatási jogszolgáltató szervvé tette őket az olyan jogvitás ügyekben, melyek nem tartoznak kifejezetten valamely más jogszolgáltató szerv hatáskörébe. Azóta nevezik őket *közigazgatási bíróságoknak (tribunaux administratifs)*.⁸¹ Jelenleg 33 ilyen bíróság működik, 26 az anyaországban 7 a tengerentúli területeken és a székhelyük alapján nevezik el őket.⁸² Az Államtanács ügyterhén való könnyítés céljából 1987-ben, a december 31-iki törvénnyel létrehozták a közigazgatási bíróságok és az Államtanács közötti szinten elhelyezkedő közigazgatási fellebbviteli bíróságokat (*les cours administratives d'appel*), így ma már három fokozatú a közigazgatási bírói szervezet. A fellebbviteli bíróságok feladata – nevük is mutatja – a közigazgatási bíróságoktól (pl. a teljes körű jurisdikciós ügyekben, az egyedi aktusokkal szemben hatáskörtúllépéssel összefüggésben hozott döntésekkel kapcsolatban) érkező fellebbezések elbírálása. Eredetileg 5 ilyen törvényszéket szerveztek, de ma már 7 működik és szintén székhelyük után nyernek elnevezést (Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Versailles)

Az Államtanács így csak azokat a fellebbezéseket bírálja el, melyek elbírálására a fellebbviteli törvényszékek nem rendelkeznek hatáskörrel, és egyben kasszációs hatáskörrel is rendelkezik a fellebbviteli törvényszékek döntéseivel szemben, valamint végső fokon minden közigazgatási jogszolgáltató szervvel szemben.

6.3./ A közigazgatási jogorvoslatok

A francia közigazgatási eljárási jog tehát döntően a közigazgatási bíróságok eljárásával vagyis a peres (jogvitás) eljárással foglalkozik, ezen belül elsősorban az igénybe vehető bírósági jogorvoslati eszközökkel, noha több olyan területet is szabályoz már jogszabály, mely az előkészítő eljárásra tartozik (a közigazgatás hallgatása esetén követendő eljárás, az érintettek meghallgatásának követelménye, a döntések indokolásának szabályai) vagy éppen a meghozott döntés kézbesítésének rendjét szabályozza.⁸³

A francia rendszer is ismeri ugyanakkor az úgynevezett közigazgatási nemperes eljárásokat, melyek közül a közigazgatási panasszal összefüggő eljárás a legjelentősebb. A jogalanyoknak ugyanis módjuk van arra, hogy beadványt intézzenek a hatóságokhoz, akár valamely határozat meghozatala, akár a meghozott határozat megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése céljából. Ez utóbbi jogorvoslati kérelmek irányulhatnak a döntést hozó szervhez (*recours gracieux*), irányulhatnak a döntést hozó hierarchiában felettes szervéhez (hierarchikus panasz - *recours hiérarchique*) vagy a határozatot hozó felügyeleti szervéhez (felügyeleti panasz – *recours de tutelle*). Ezek a kérelmek nincsenek formai követelményekhez kötve, ellentétben a bírósági kérelmekkel és elbírálásukat szokás nem jogvitás eljárásnak nevezni (*procédure gracieuse*), mert a kérelmező ilyenkor a közigazgatási szerv jóindulatára számít, hogy önszántából döntsön vagy teljesítsen a közigazgatási jogszolgáltatás eljárása nélkül.⁸⁴ E kérelmek elbírálásának nincsenek kötött eljárási szabályai, a jogorvoslat viszont teljes lehet. Ma már az is gyakori, hogy egyes bírósági eljárások megindítása előtt kötelező igénybe venni a közigazgatási panasz-jogorvoslati utat.

6.4./ A peres jogorvoslatok

Legnagyobb jelentősége azonban ma is a közigazgatási peres jogorvoslatoknak van a francia jogban. Mielőtt az egyes jogorvoslati formákat vázaltszerűen megismernénk fontos hangsúlyozni, hogy 1) a közigazgatási bíróság alapvetően nem intézhet „parancsot” a közigazgatáshoz, azaz ítéletében nem rendelheti el, hogy a közigazgatási szerv valamit tegyen vagy ne tegyen. Alapvetően hatályon kívül helyezheti a közigazgatási aktust vagy/és pénzbeli elmarasztalást mond ki. 2) A közigazgatási bíróság előtti eljárás megindítása automatikusan nem függeszti fel a közigazgatási aktus végrehajthatóságát, ahhoz a kérelmezőnek külön ezirányú indítványt kell benyújtania, melyről a bíró dönt.

A közigazgatási bíróságok előtti jogorvoslatok hagyományos osztályozása szerint azok a jogorvoslati kérelmek (*recours*) objektívek, melyek célja az egyedi aktus vagy közigazgatási szabály jogellenességének megállapítása és szubjektívek azok, melyek célja annak vizsgálata, hogy a kérelmező valamely jogát megsértette-e a közigazgatás.

6.4.1./ Objektív típusú eljárások

Az objektív jellegű közigazgatási bírósági eljárások közül a legfontosabb a hatáskörtúllépés miatti kereset, a *recours pour excès de pouvoir*. Ennek során mind egyedi aktusnak, mind általános szabálynak a felülvizsgálatát kérelmezni lehet, a hatósági eljárásjog szempontjából az egyedi aktussal kapcsolatos hatáskör a lényeges. Ilyen jellegű közigazgatási kereset benyújtásakor a bíróság hatásköre korlátozott, hiszen csak a közigazgatási aktus jogszerűségét bírálhatja el és a jogszabálysértés megállapítása esetén megsemmisíti az aktust. A megsemmisítés (pontosabban a semmissé nyilvánítás) általában *visszaható* hatályú és általános jellegű, azaz más személyekkel szemben is érvényesíthető és *mindenkire* vonatkozik, nemcsak a kérelmezőre.

Ez a jogorvoslati forma – mivel alapvetően az aktusnak a tárgyi jogszerűségét hivatott vizsgálni – sokkal könnyebben igénybe vehető, nincsen ügyvédkényszer, a kérelmezőnek nem kell olyan szigorú közvetlen alanyi érdekeltséget (*locus standi*) igazolnia mint a szubjektív jogorvoslatoknál, bár az érintettségének fenn kell állnia.⁸⁵ A kereset benyújtásához szükséges, hogy 1) az aktus megfelelő természetű legyen (azaz egyedi aktusnak kell lenni, közigazgatási hatóságtól kell erednie, a hatóságnak franciának kell lennie), 2) a kérelmező személyi jogosultsága a kereset benyújtására („perképes” legyen és a döntésnek az ő közvetlen és személyes érdekét kell sértenie, ahol is az érdeket tágan kell értelmezni), 3) a párhuzamos kereseti lehetőségek hiánya (a jogorvoslatnak az egyedül lehetséges megoldásnak kell lennie, de ebből a szempontból nem jön szóba az a párhuzamos jogorvoslat amely teljesen más célra irányul vagy amelyet ugyanahhoz a szervhez kellene intézni), 4) a benyújtási határidő betartása 5) formai követelmények betartása.⁸⁶

Az objektív keresetek másik két típusa kevésbé jelentős. A *recours en appréciation de légalité* (érvényesség elbírálására irányuló kereset) esetén egy polgári ügyben eljáró rendes bíróság előtt merül fel a közigazgatási aktus törvényességének kérdése, de a rendes törvényszék ebben a kérdésben jogszerűen nem dönthet, így a közigazgatási bírósághoz fordul⁸⁷. A harmadik fajta objektív kereset még ritkább (ez a *recours en déclaration d'inexistence*) ahol is a felperes annak deklarációját kéri bíróságtól, hogy a kérdéses közigazgatási aktus olyan mélységesen törvénybe ütköző, hogy azt úgy kell tekinteni, mintha nem is létezne.

E keresetek benyújtásának alapjául (az európai jogból már ismert kategóriák szerint) egyaránt szolgálhat az anyagi jellegű tárgyi jogszabályok megsértése, a hatáskörrel való visszaélés, az eljáró szervnek nem volt hatásköre vagy illetékessége és hogy az eljárási szabályokat nem tartották be.

6.4.2./ Szubjektív típusú jogorvoslatok (*contentieux de pleine juridiction*)

A szubjektív jellegű jogorvoslatok elnevezése mögött az húzódik meg, hogy a bíróság a kérelmező részére a közigazgatási aktussal (vagy akár közigazgatási szerződéssel) okozott tényleges vagy jogi hátrány kiküszöbölésének teljes hatáskörével rendelkezik. Ekkor tehát a bíróság az aktus érvénytelenné nyilvánítása mellett rendelkezik a kártérítés megítélésének vagy akár az aktus megváltoztatásának eszközével is. Ilyen eljárásokban a döntés értelemszerűen csak az érintett felekre terjed ki (relatív jogerővel bírnak), bár olykor (pl. a választási ügyekben) van objektív hatásuk is (abszolút jogerő). Igénybe vételének lehetősége szigorúbban szabályozott, hiszen az objektív jogvédelmi keresetekhez képest nem elég „csorbított érdeknek”, hanem „megsértett jognak” kell fennállania. Az ügyvédi képviselő általában kötelező. (A leggyakrabban az alábbi területeken veszik igénybe: közigazgatási szerződésekből eredő peres igények, választásokkal kapcsolatos ügyek, felelősségi peres ügyek, stb)⁸⁸

A vegyes típusú keresetek közé tartoznak a büntető jellegű speciális közigazgatási keresetek (*contentieux de la repression*) amelyet egyrészt bizonyos országúti szabálysértések elbírálása, vagy a közvagyonban vagy azok használata során okozott károk szankcionálására alkalmaznak, de ide vonhatóak más fegyelmi jellegű szankcionáló eljárások is.

7./ A „visegrádi” országok eljárásjoga (Csehország, Szlovákia és Lengyelország)

A hatósági eljárásjog szabályozásának összehasonlító áttekintése során a főbb és jellegadó jogrendszerek mellett röviden ismertetjük az ún. Visegrádi országok vonatkozó szabályozását is. Hazánkhoz hasonló helyzetű, nem szövetségi jellegű országokról van szó, melyek közül Csehszlovákia az eljárásjog szabályozásában előttünk járt.

7.1./ Szlovákia és Csehország – bevezető

Az első világháború végével az új államalakulatként létrejött Csehszlovákia nemzetközileg megtámogatott függetlenségével és megalakulásával szükségessé és elkerülhetlenné⁸⁹ vált a jogreceptió, mely folytán a létrejött Csehszlovákia hétköznapi gyakorlatában továbbra is alkalmazta az osztrák és magyar jogszabályokat. Így 1918-ban az első világháború vége után elfogadták a recepciós normát, mely megtartotta az addig érvényben lévő jogszabályokat. 1920-ban Alkotmányt fogadtak el, ezzel együtt az ország megyékre való területi felosztásáról is döntöttek. Részben a bécsi jogi iskola jelentős hatása miatt, valamint a liberális jogállam korszerű megteremtésének igénye folytán⁹⁰ a közigazgatási eljárási jog fejlődése⁹¹ a volt Csehszlovákia területén viszonylag hamar megindult és elvezetett egy általános szabályozás (igaz csak kormányrendeleti szinten történő) kiadásához. A fejlődés főbb állomásai időrendi sorrendben:

- 8/1928 számú korm. rendelet, a politikai hatóságok feladatkörébe tartozó eljárásokról (Gyökereit tekintve ez a jogszabály egyrészt visszanyúlik az Osztrák-Magyar Monarchia Legfelső Közig. Bíróságának joggyakorlatához, másrészt pedig inspirációját nagy mértékben az osztrák szabályozásból, az 1925-ös AVG-ből és a csatlakozó törvényekből meríti (B.G.Bl. 1925, 273-276 sz. törvények)
- 20/1955 sz. korm. rendelet a közigazgatási ügyekben való eljárásról,
- 91/1960 sz. korm. redelet a közigazgatási eljárásról,
- 71/1967 sz. tv. a közigazgatási eljárásról (közigazgatási eljárásrend)
- 500/2004 sz. tv., *közigazgatási eljárásrend (csak Csehország)*

Az összes jogszabály közös jellemzője, hogy egy általános szabályozást (*lex generalis*) tartalmaznak, a szubszidiaritás szabályainak meghatározásával. Így mindig is léteztek különös eljárások, melyek partikuláris ill. komplex szabályozását anyagi jogi norma tartalmazta.

4.2./ A közigazgatási eljárások joga Szlovákiában

4.2.1./ Szlovák jogrendszer fogalmáról, hasonlóan mint a szlovák történelemről (a szó szűkebb értelmében), kizárólag az első világháborút követően beszélünk. Az 1918-ban véget érő háború kitűnő táptalajává vált a szlovák nemzeti öntudat térhódításának, mely a pánszlávista filozófiával összhangban, egy cseh-szlovák testvérállam megalakításában nyilvánult meg. 1918-ig így a mai Csehország és Szlovákia területén több jogrend volt érvényben, mégpedig az akkori Csehországban és Morvaországban az osztrák jogrend, Sziléziában a lengyel jog, Szlovákiában pedig a magyar jog⁹².

Jelenleg szlovákiában a 71/1967 sz. tv. a közigazgatási eljárásról (továbbiakban „KE”) jelenti a hatályos szabályozás alapját. A KE esetében egy olyan normáról van szó, mely „...eljárási jogi jogszabály a közigazgatási eljárás alapelvei szabályozására, olyan eljárásban, melyben a közigazgatást érintő ügyekben természetes és jogi személyek jogáról, jogos érdekéről és kötelességeiről közigazgatási szervekvdöntenek .”⁹³

Jellegét tekintve egy általános szabályozásról van szó, melyhez az egyes különös eljárási szabályok a szubszidiaritás elvén kapcsolódnak, tehát a *lex specialis derogat legi generali* szabály alkalmazandó. Nagy általánosságban három fő csoportja különböztethető meg a KE és különös eljárási normák viszonyának:

1. A különös anyagi jogszabály nem tartalmaz elkülönült szabályozást, és a KE használatát nem zárja ki – ilyen esetben a KE rendelkezései irányadóak.
2. A különös anyagi jogszabály tartalmaz elkülönült szabályozást, ám az nem átfogó, és azokban a kérdésekben, melyeket nem szabályoz, a KE irányadó.
3. A különös anyagi jogszabály abszolúte kizárja a KE alkalmazását .

A KE esetében egyszerű és stabil jogszabályról van szó, melynek bizonyítéka, hogy meglétének 39 éve alatt csupán kétszer volt átfogó jelleggel módosítva. Szerkezetét tekintve összesen 85. § számlál, tehát relatíve rövid törvényről van szó. Mejegyzendő, hogy stabilitásához két tényező járult hozzá nagy mértékben, mégpedig hogy Ad1) alkalmazásakor az átlagosnál gyakrabban alkalmazták az extenzív interpretációt és hogy Ad 2) szinte megszámlálhatatlan mennyiségű különös eljárási szabályozás létezik, tehát a KE alkalmazására általában csak „*ultima ratio*”-ként került sor.

Mind a gyakorlat, mind a szakirodalom megegyezik abban, hogy a KE sok jogintézménye elavult (pl. eljárási bírságok mértéke), vagy sok „újkori” jogintézményt nem tartalmaz (pl. közigazgatási szerződések), ám az általános meggyőződés az, hogy ezek nem olyan hiányosságok, melyeket egy átfogó módosítással ne lehetene megodani. Azok az okok, melyek az Áe esetében a magyar jogalkotót egy teljesen új kódex megalkotására indították, a szlovák jogalkotókat inkább az átfogó módosításra ösztönzik.

Kódexjellegű, új eljárásjogi jogszabályban a szlovák jogalkotók kizárólag 3-5 éves távlatokban gondolkoznak.

4.2.2./ Alapfogalmak

A szlovák törvény szerint **közigazgatási szerv** – államigazgatási szerv, területi önkormányzati szerv, érdekképvisleti önkormányzati szerv, természetes és jogi személyek, melyek tv. felhatalmazása alapján közigazgatási ügyekben eljárnak. A **közigazgatási eljárás** fogalmához csak azok az eljárások tartoznak, melyek természetes és jogi személyek jogi körülményeinek individuális eldöntésére irányulnak⁹⁴, tehát individuális (egyedi) jogi aktus kiadására irányulnak. A KE a közigazgatási eljárás pozitív definícióját tartalmazza, mely két kritérium szerint különbözteti meg a közíg. eljárásokat az egyéb eljárásoktól: Ad 1) közigazgatási eljárásban közigazgatási szerv dönt

Ad 2) a közigazgatási eljárás tárgya közügyek intézésére irányul, mely így a végrehajtói hatalom megnyilvánulása.

A közigazgatási eljárásoknak negatív definícióját a szlovák jog nem ismeri.

A közigazgatási **döntés** fogalmát a KE nem határozza meg, csupán egyes tartalmi és érvényességi kellékeit sorolja fel, melyeket minden. döntésnek tartalmaznia kell (pl. rendelkező rész, indoklás, jogorvoslati tájékoztató, stb.) A KE és a jogtudomány tartalmilag ismeri az ügy érdekében hozott döntés és eljárási kérdésben hozott döntés közti különbséget, formailag azonban nem különbözteti meg őket (tehát nincs meg határozat és végzés közti különbség, mint a magyar jogban).

Az ügy érdemében hozott döntéseknek definíciója elsősorban a döntés tartalmi elemeire épül: „Az ügy meritumában hozott döntésnek nevezendő a közigazgatási szerv természetes és jogi személyek jogairól és kötelezségeiről való döntése”⁹⁵. Így minden olyan közigazgatási döntést, mely személyek jogait és kötelezségeit érinti, érdemi döntésnek nevezünk, formára való tekintet nélkül (természetesen azzal a feltétellel, hogy tartalmazza a kötelező tartalmi és egyéb érvényességi kellékeket). Formailag tehát az érdemi döntések számos fajtája ismert s megnevezésük is különböző lehet: pl. licenció, engedély, koncessziós levél, autorizáció stb.

Eljárási döntések, melyek elősegítik az eljárás menetét és az eljárás céljának elérését (tehát az ügy meritumában való döntést). Tartalmi és érvényességi kellékei nem különböznek az érdemi döntésektől. Jogi hatásuk szerint a jogtudomány megkülönböztet procedurális és anyagi hatású eljárási döntéseket, ugyanis egyes eljárási jellegű döntések egy adott ügyet érdemben eldönthetnek.

A közigazgatási döntés kiadásának/meghozatalának alapvetően 5 feltételét különböztethetjük meg, melyek a következők:

- a közigazgatási szerv törvényi felhatalmazása,
- csak kompetens szerv adhat ki közíg. döntést (tehát melynek adott a helyi, tárgyi, személyi ill. funkcionális feladat és hatásköre),
- a döntés összhangja az anyagi jogi normákkal,
- az előírt tartalmi és érvényességi kellékek⁹⁶,
- kolektív szerv döntése esetében a megkövetelt határozatképesség és határozathozatali eljárás betarása.

A KE azonban nem oldja a közigazgatási döntések egyéb válfajait, mint pl. a regisztratív aktusok, nyilvántartások vezetésével kapcsolatos eljárási döntések és hasonlók.

A **jogorvoslatokra** nézve törvény szövege *expressis verbis* ugyan nem különbözteti meg a **rendes** és **rendkívüli** jogorvoslati eszközöket (a magyar Áe.-hez hasonlóan) a tudományos felosztásban azonban szerepelnek ezek a fogalmak. Így rendes jogorvoslati eszköz a *fellebbezés* (ún. „odvolanie”) valamint annak különleges válfaja, az ún. „rozklad” (mely a fellebbezéstől csupán két jellemzőjében különbözik: Ad1) megnevezésében, Ad2) a központi közigazgatási szervek döntései felülvizsgálatára hivatottak – pl. minisztériumok, OHSZ-ek, stb.; egyezőval olyan szervek esetében, melyeknek nincs instanciálisan fölérendelt szervük).

Rendkívüli jogorvoslati eszközök: az újrafelvétel (ún. „Obnova konania”), a döntés fellebbezésen kívüli felülvizsgálata (ún. „Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania”) és az ügyészi óvás (ún. „Konanie o protese prokurátora”)

A jogorvoslati eszközök körében jeletős szerepet kap az ún. „autoremedura” intézménye, tehát hogy a döntést kiadó szerv saját maga eleget tehet a jogorvoslatnak.

A fent említett jogintézményeken túl természetesen ismeri a szlovák jog a közigazgatási bíraskodás általi ellenőrzést is, melyet az általános bíróságok végeznek – külön közigazgatási bíróságok nem léteznek.

A **hatósági végrehajtás** fogalma ismert a Szlovák eljárásjogi szabályozásban, tényleges használhatóságáról azonban viták folynak. Elsősorban, összehasonlítva a bíróságok döntésvégrehajtási jogintézményeivel (lehetőségeivel), a közigazgatási végrehajtás meglehetősen szűk eszköztárú. Másodsorban a hatóságok a hatósági végrehajtás bebiztosítására ugyancsak gyéren vannak emberanyaggal felvértezve. Harmadsorban pedig a nagy számú különös közigazgatási jogszabály megléte, melyek sok eltérést és egyedi jogintézményt tartalmaznak (pl.

az adóhatóságok külön végrehajtási eszköztárral rendelkeznek és hasonlóak). Így a KE általános szabályai a végrehajtásról keveset használatosak a gyakorlatban⁹⁷.

A KE a hatósági végrehajtásnak két fő csoportját különbözteti meg, mégpedig a:

- pénzbeli teljesítések és

- nem pénzbeli teljesítések

behajtását. Főszabály szerint minden döntés elsősorban pénzben (ill. pénzben kifejezett értékben) hajtandó be, ám ha ez nem lehetséges, egyes esetekben korlátozottan alkalmazhatóak a végrehajtás egyéb eszközei is, pl. fizikai kényszer, tárgy elkobzása – lefoglalása, stb.

4.3./ A közigazgatási eljárások joga Csehországban

4.3.1/ A hatályos jogi szabályozás alapjául az 504/2004 számú közigazgatási eljárásrend (továbbiakban „KEJ”) szolgál. Hasonlóan a magyar KET-hez, a KEJ elfogadása és eddigi léte sok vitát váltott ki szakemberek és közigazgatási alkalmazottak közt a hivatalok munkájába pedig sok kételyt hozott. Több szakember (elsősorban a KEJ-t mindennaposan használók) egy erőszakos, „csakazértis” újítást vél a KEJ-ben felfedezni: mi értelme van egy olyan rendszer alapjaiban történő megváltoztatásához, mely több mint 30 éven át, két különböző politikai rendszerben is működött; mi az tehát, amit csak egy új kódex tud megoldani és miért nem volt elég az egyszerű novelizáció, az átfogó módosítás?

Jellegét tekintve a KEJ a második önálló közigazgatási eljárási kódexjellegű szabályozás a mai Csehország területén, ugyanis a már említett első Csehszlovák szabályozások [8/1928 számú korm. rendelet, a politikai hatóságok feladatkörébe tartozó eljárásokról, a 20/1955 sz. korm. rendelet a közigazgatási ügyekben való eljárásról és a 91/1960 sz. korm. rendelet a közigazgatási eljárásról] csupán törvények [a politikai igazgatás szervezetről szóló 125/1927 sz. törvény, a nemzeti tanácsokról szóló 13/1954 sz. és 65/1960 sz. törvény] végrehajtása kapcsán lett kiadva. Sőt, formailag ugyan a 71/1967 sz. törvény törvény volt ugyan, ám tartalmában és jellegében közelebb állt egy végrehajtó, „törvényalatti” jogszabályhoz. Ilyen szempontból a KEJ egy önállóbb és teljesebb szabályozást jelent. A KEJ normaszövegének mennyiségét tekintve (184 §) körülbelül háromszor nagyobb terjedelmű mint az előző szabályozás, terjedelmesebb és aprólékosabb.

Csehországban is mind a gyakorlat, mind pedig az elmélet a közigazgatási eljárások tekintetében megkülönbözteti a közigazgatási eljárásjogot **tágabb és szűkebb értelemben**. *Tágabb értelemben* közigazgatási eljárásjognak tekintendő azon közigazgatási jogi normák összessége, melyek bárminemű procedurális (eljárási) szabályt tartalmaznak. *Szűkebb értelemben* pedig csak azok a rendelkezések halmaza értendő, melyek kizárólag a közigazgatási eljárást szabályozzák⁹⁸ – és zömmel fellelhetők a KEJ-ben. A KEJ azonban túllép ezen, és sok olyan rendelkezést tartalmaz (pl. közigazgatási szerződések szabályozása) mely így kimeríti az eljárásjog tágabb fogalmát. Így a közigazgatási eljárásjog (a KEJ értelemezésében, mely bizonyos keveréke az előbb említett tágabb és szűkebb fogalomnak) tárgyaként azok az eljárási viszonyok jellemezhetőek, melyek az anyagi jogi jogszabályok alkalmazása közben jönnek létre közigazgatási eljárásban, más procedurális jellegű eljárásban, „kevert” jellegű közigazgatási aktusok kiadásának eljárásában és a közigazgatási szerződés megkötésének eljárásában.

4.3.2./ Alapfogalmak

A KEJ azon ügyek körét, melyekre rendelkezései vonatkoznak (a **tárgyi hatályát**) két módon, *pozitívan* és *negatívan* határozza meg. A KEJ tárgyi hatálya alá tartoznak tehát a „végrehajtó hatalmat gyakorló szervek, területi⁹⁹ önkormányzatok szerveinek valamint közigazgatási feladatkört ellátó természetes és jogi személyek

eljárási cselekményei” (KEJ 1.§ 1.bek.). Egy más rendelkezés értelmében a KEJ nem használható közigazgatási szervek polgárjogi, kereskedelmi-jogi és munkajogi jogügyleteire, továbbá az adott területi önkormányzat szervei közti viszonyokban, ha önkormányzati hatósági ügyben való eljárásról van szó. Így a tárgyi hatály meghatározása a pozitív és negatív definíció együttes alkalmazásával lehetséges.

A KEJ tárgyi hatályát tekintve *szubszidiárius* a más különös közigazgatási jogszabályokkal szemben: „E törvény vagy egyes rendelkezései akkor alkalmazhatóak, ha különös törvény más rendelkezést nem tartalmaz.” – Ez az első pillantásra egyszerű szabály a gyakorlatban nagyon nehezen alkalmazható a nagy számú különös anyagi jogszabály megléte miatt.

A „közigazgatási szerv” kifejezést a KEJ mint legiszlátív rövidítést alkalmazza, mégpedig mindazon szervek megjelölésére, melyek tevékenységére a KEJ tárgyi hatálya vonatkozik (KEJ 1.§ 1.bek.).

A KEJ, hasonlóan a magyar Ket.-hez, **szakított a közigazgatási döntések egységességével**, és a közigazgatási döntésnek két fő csoportját különbözteti meg: a **határozatot** és a **végzést**. Az előbbi az ügy érdemében hozott egyedi (közigazgatási) jogi aktust jelöli, míg az utóbbi az eljárás kérdésekben hozott (az eljárást elősegítő) döntést. Maga a döntések tartalmi különbözősége ugyan nem új fogalma a cseh doktrínának és szakirodalomnak, ám a közigazgatási eljárásjogi jogszabályokban eddig nem volt fellelhető. Több helyen rámutat azonban a szakirodalom, hogy annak ellenére, hogy a törvényhozó bevezette a határozat és végzés közti különbséget, nem tette azt következetesen, és magában a KEJ-ben is helyenként ütköznek a használt fogalmak (a különös közigazgatási jogszabályokról már nem is beszélve). Ráadásul a helyzetet tovább bonyolítja az is, hogy a KEJ nem használ külön megnevezést a „döntés” és a „határozat” megkülönböztetésére, hanem mind a két fogalmat az ún. „*rozhodnutí*” szóval jelöli¹⁰⁰. A KEJ ugyan tartalmazza azokat a döntéseket, melyekben végzés az előírt forma, ám nehézkes az alkalmazása, mivel Ad1) azt nem tételesen teszi, hanem a törvény szövegéből az olvasónak kell kiszemezgetnie hogy hol mikor esedékes egy végzés, Ad2) a különös jogszabályok terminológiai gondjait nem oldja meg.

A KEJ a döntés fogalmi körében továbbá foglalkozik még a regisztratív és nyilvántartási cselekmények milyenségével és jogi hatásaival.

A jogorvoslati eszközök rendes és rendkívüli szakirodalmi megkülönböztetése ellenére a KEJ nem tesz expressis verbis különbséget e két csoport közt. A közigazgatási bírászkodáson túl, melyre a KEJ szintén utal, közigazgatási jogorvoslatként a következő jogintézményeket nevezhetjük: fellebbezés (hasonlóan a szlovák jogszabályozáshoz különbség van „*odvolanie*” és „*rozklad*” közt.), újrafelvétel („*obnova řízení*”), felülvizsgálati eljárás („*přezkumné řízení*”), melyet a hierarchikusan fölérendelt szerv indíthat felügyelet címszó alatt.

Az itt említett jogorvoslati eszközökön túl jelentősek még a közigazgatási bírászkodás jogintézményei, mely az utóbbi években igyekszik visszanyúlni a háború előtti monarchiabeli gyökerekhez. Hogy a cseh állam tudatosítja ennek jelentőségét, mi sem ékeesebb példája, mint a Legfelső Közigazgatási Bíróság létezése, mely összehasonlítva a környező országok bírászkodásával egyedi jelenségnek nevezhető.

A közigazgatási eljárás utolsó stádiumaként jellemzett **végrehajtás** szintén része a KEJ szabályozásának. Hasonlóan a szlovák szabályozáshoz a KEJ pénzbeli- és nem pénzbeli teljesítések behajtását szabályozza, ám a végrehajtást kezdeményezni jogosult az első fokon eljáró hatóságon túl fordulhat még bírósághoz vagy végrehajtóhoz. A hatósági végrehajtás szabályai átfogóbban vannak szabályozva a KEJ-ben mint az előző törvényben, ám felhasználásuk valószínűleg hátrébe fog szorulni a különös jogszabályok léte miatt.

4.4./ A közigazgatási eljárások joga Lengyelországban

4.4.1./ Közigazgatási eljárási kérdésekben a Lengyelországi szabályozás, hasonlóan pl. a szlovák szabályozáshoz a törvény állandóságára épít, konkrétan az 1960-as közigazgatási eljárásjogi kódexre (*Kodeks postepowania administracyjnego, továbbiakban „KPA”*). Ellentétben azonban szlovákiai párjával, mely mindössze három átfogó módosítást nyert létezése alatt, a KPA 1960-ban való elfogadásától számítva szinte éves gyakorisággal került módosításra.

Történelmi alapjait tekintve a szabályozás egyrészt a lengyel tradíciókra épít, másrészt fellelhető a német ill. orosz hatás. Mint azt tudjuk, a második világháború eseményei jelentős területi változásokat hoztak Lengyelország életébe, s háború utáni időszak több éven keresztül

„ad-hoc közigazgatással” működött. Így az 1960-as KPA jelentős előrelépést jelentett a közigazgatás normalizálódásában. A közigazgatási végrehajtás területére a törvény hatálya nem terjedt ki, arról 1966-ban külön törvényt alkottak.¹⁰¹

Terjedelmét tekintve a KPA valamivel több mint 160 § számlál, rendszerére pedig jelentősen rányomta bélyegét a sok változtatás.

4.4.2./ Alapfogalmak

A KPA tárgyi hatálya a törvény szövege szerint alapvetően 4 különféle eljárásra vonatkozik, mégpedig: **Ad 1)** azok az eljárások, melyek individuális döntések meghozatalára jogosult közigazgatási szerv előtt zajlanak és közigazgatási aktus („*decyzji administracyjny*”) kibocsátásával végződnek; **Ad 2)** más állami szervek vagy egyéb személyek előtt zajló eljárások, melyek *ex lege* vagy *ex contractu* jogosultak az előbbi pont szerinti ügyintézésre; **Ad 3)** illetékesség viták, melyek a területi önkormányzatok szervei és a kormány más igazgatási szervei közt illetve az előző pontokban megnevezett szervek közt kelekeznek; **Ad 4)** igazolások, bizonylatok kiállításának ügyeiben. Ezek az eljárásokon túl a KPA még szabályozza a panaszok és kérelmek elbírálásának menetét államigazgatási, önkormányzati és más közigazgatási szervek előtt. Egyszerűbben tehát a KPA a következő eljárásokra vonatkozik:

- a) általános közigazgatási eljárás,
- b) illetékességi viták,
- c) igazolásokkal kapcsolatos eljárások,
- d) panaszok és kérelmek.

Jellegét tekintve a KPA általános szabályozást tartalmaz, mely főszabály szerint univerzálisan vonatkozik az összes közigazgatási-jellegű eljárásra. A törvény továbbá tételesen meghatározza, *mely eljárásokra nem vonatkozik*, melyeket tartalmuk szerint definál (például a közalkalmazotti jogviszonyból adódó vitákra, a diplomáciai előljárók illetékességébe tartozó ügyekbe).

A KPA továbbá bevezető rendelkezéseiben meghatározza azt, hogy amennyiben más jogszabályok a közigazgatási eljárás szabályait tartalmazó előírásra utalnak, úgy az alatt a KPA értendő. Erre az utalásra azért van szükség, mert egyes jogszabályokban előfordulnak különböző megnevezései az közigazgatási eljárást szabályozó általános normának (magyarul: a lengyel törvényhozó – nálunk sem ismeretlen módon - különböző helyeken ugyanazon jogintézmények megjelölésére különböző terminológiát használ).

A közigazgatási szerv fogalmát a KPA felsorolással határozza meg. Külön megjelöli közben a következő fő csoportokat:

- minisztériumok és egyéb központi szervek,
- területi és funkcionális decentralizáció alapján létrehozott önkormányzatok,
- a közigazgatás egyéb szervei.

Természetesen az egyes csoportokba tartozó szerveket külön – külön is nevesíti, ám a törvény meghatározása még így is meglehetősen tág marad. Egyszerűsítve annyi azonban elmondható, hogy a lengyel jogtudomány a közigazgatási szerv meghatározásánál mindenekelőtt az adott szerv által ellátott feladatok alapján ítéli meg elhelyezkedését az állam szervrendszerében/szervezeti rendszerében.

A közigazgatási eljárás általános definícióját ugyan a KPA nem tartalmazza, ám a törvény egyes rendelkezésiből könnyen kiolvasható, ugyanis tulajdonképpen megegyezik a KPA tárgyi hatályával, mely meghatározza, hogy a KPA mely eljárásfajtákra vonatkozik. Általánosságban azonban érvényes, hogy közigazgatási eljárásnak nevezhető minden olyan közigazgatási szerv előtti eljárás, mely egyedi közigazgatási aktus kiadása felé irányul.

A KPA ugyan **nem tesz különbséget az egyes döntési formák** közt, megjegyzi azonban, hogy léteznek olyan döntések is, melyekkel az eljárás menetének „igazgatását” szolgálják, s csak eszközei, nem pedig célja az eljárásnak. A szakirodalom ellentétben a törvényi szabályozással az egyes közigazgatási döntések teljes palettáját sorakoztatja fel¹⁰². Így megkülönböztetünk:

- eljárási döntéseket *sensu stricto*,
- eljárási döntéseket, melyek kihatnak az eljárás további menetére (pl. megszüntetik az eljárást – kihat az ügy érdemére, ám jellegét tekintve eljárási tartalmú),
- döntések az ügy érdemében vagy más anyagi kérdéseket szabályzó döntéseket,
- egyéb döntéseket.

A **jogorvoslati eszközök** három fajtája létezik, mégpedig a fellebbezés, panasz és az újrafelvételi eljárás¹⁰³. *Fellebbezés* a döntés kézbesítésétől számított 14 napos határidőben adható be, miközben különös jogszabályok eltérhetnek ettől a főszabálytól. A fellebbezést a legtöbb eljárási kódex szabályához hasonlóan ahhoz a szervhez kell beadni, mely az adott döntést kiadta (tehát ahhoz a szervhez, mely döntése ellen a fellebbezés irányul). A fellebbezésről a fölérendelt szerv dönt. A *panasz*, mind ahogy az a KPA 141.§-ből kiderül, az eljárási (procedurális) kérdésekben hozott döntések ellen irányul. Az *újrafelvételi eljárást* a szakirodalom különös jogorvoslati eszközként jellemzi, tételesen meghatározott esetekben és okokból vehető igénybe (pl. új bizonyítékok, az döntés bűncselekmény útján lett kiadva, a döntést a szakhatóság véleménye kikérése nélkül ill. megkerülésével hozták, stb.)

A hatósági végrehajtás fogalmát a KPA nem ismeri, az különös törvényekben van szabályozva, elsősorban a bíróságok feladatai közé sorolja a lengyel szabályozás.

- ¹ A fejezete anyagának összeállításában – különösen a visegrádi országok joganyagának bemutatásában – közreműködött Dr. Hulkó Gábor PhD, akinek értékes segítségét a fejezet szerzője ezúton is megköszöni
- ² Alberto J. Gil Ibanez: A közösségi jog elenőrzése és végrehajtása. A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe, Osiris, Budapest, 2000, 33-34. old.
- ³ Matthias Herdegen: Európai jog I. kötet, Budapesti Fórum Európáért, Budapest, 2005, 60-62. old.
- ⁴ T. C. Hartley: The Foundations of European Community Law, 5th ed., Oxford University Press, 2003, 3. old.
- ⁵ Uo.: 89 - 90. old.
- ⁶ Alberto J. Gil Ibanez 2000: 28-29., 32. old.
- ⁷ Jürgen Schwarze: Judicial Review of European Administrative Procedure, Law and Contemporary Problems, 2004, Winter, 85. old.
- ⁸ Maria Luisa Fernandez Esteban: The Rule of Law in the European Constitution, Kluwer Law International, 1999, 153-154. old.
- ⁹ Az ún ERTA ügy, idézi és ismerteti Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, KJK Kerszöv, Budapest, 2005, 388. old.
- ¹⁰ Paul Craig – Gráinne de Burca: EC Law, Clarendon Press, Oxford, 1996, 448. old.
- ¹¹ Matthias Herdegen 2005: 170. old, Várnay – Papp 2005: 409 – 410. old.
- ¹² Schwarze 2004: 86. old.
- ¹³ Uo: 87. old
- ¹⁴ E befolyás tagállamonkénti részletes ismertetését megtalálhatjuk in: Jürgen Schwarze (Hrsg.): Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss (zur Konvergenz der mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen in der Europäischen Union), Nomos, 1996.
- ¹⁵ A TANÁCS 2002. december 16-i 1/2003/EK RENDELETE a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról
- ¹⁶ A BIZOTTSÁG 2004. április 7-i 773/2004/EK RENDELETE a Bizottság által az EK-Szerződés 81. és 82. cikke alapján folytatott eljárásokról.
- ¹⁷ Várnay – Papp 2005: 637. és 641. old.
- ¹⁸ A TANÁCS 2004. január 20-i 139/2004/EK RENDELETE a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete)
- ¹⁹ Uo: 683. old. és 692-701. old. az eljárásra nézve
- ²⁰ Schwarze 2004: 88. old.
- ²¹ A helyes hivatali magatartás kódexe, Luxemburg, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2005, 7. old.
- ²² C T-54/99, max. mobil Telekommunikation GmbH v. Commission, 2002 E.C.R. II-313, para. 48.
- ²³ Kódex 7. old.
- ²⁴ „Te public refers to natural or legal persons, whether they reside or have their registered office in a Member state or not.” The European Code of Good Administrative Behaviour, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2005, 11. old.
- ²⁵ Ugyanezt az értelmezést követi Verebélyi Imre is, aki „A közigazgatási hatósági eljárás radikálisabb reformja” című írásában a hatósági eljárás alapelveivel egy sorban elemzi a jó ügyintézéshez való jogot és a Kódexet. In: Magyar Közigazgatás, 2003/12., 711. old.
- ²⁶ Schwarze 2004: 90. old.
- ²⁷ IBM v. Commission [1981] E.C.R. 2639, in: Craig – de Búrca 1996: 450. old.
- ²⁸ A cigarettaióriás Philip Morris ellen USA-beli bíróság előtt indított keresetek ügyében hozott döntéseket ismerteti Schwarze 2004: 90. old.
- ²⁹ M. L. F. Esteban 1999: 169. old.
- ³⁰ *British Aerospace Plc and Rover Group Holdings Plc v. Commission* [1992] E.C.R. I-493, ismerteti Schwarze 2004: 96. old, Craig – de Búrca 1996: 1101-1102. old.
- ³¹ Lőrincz Lajos (szerk.): Eljárási jog a közigazgatásban, Unió Kiadó, 2003, Budapest, 32. és 33. old.
- ³² Paulovics Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003, 34. old.
- ³³ Peter Lehmann – Georg Brunner: Allgemeines Verwaltungsrecht/Általános közigazgatási jog, Bajor Közigazgatási Akadémia (München) és a Szövetségi Belügyminisztérium Közigazgatási Akadémiája (Bonn) közös kiadása, 1998, 51. old.
- ³⁴ Uo.: 81. old.
- ³⁵ Uo.: 155. old.
- ³⁶ Uo.: 167 – 172. old.
- ³⁷ *Vollstreckung wehem Geldforderungen*
- ³⁸ *Erzwingung von Handlungenm Duldungen oder Unterlassungen*
- ³⁹ Szücs István 1976: 117. old.
- ⁴⁰ Friedrich Tezner: Das österreichische Administrativverfahren 2.k ., Bécs, 1925, 625. old. Idézi Paulovics Anita 2003: 32. old.
- ⁴¹ Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens
- ⁴² Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand
- ⁴³ die Vorstellung im Gemeinderecht

- ⁴⁴ Beschwerde
- ⁴⁵ René David: A jelenkor nagy jogrendszerei, KJK, Budapest, 1977, 253. old.
- ⁴⁶ Jeffrey Jowell: Beyond the Rule of Law: Towards Constitutional Judicial Review, [2000 Winter], Public Law., 671. old.
- ⁴⁷ Vö: H. W. Arthurs: Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business, Osgoode Hall Law Journal [Vol. 17, No. 1979], 2. old.
- ⁴⁸ H.W.R. Wade, Administrative Law, 6th edn. 1988, 6. old.
- ⁴⁹ Paul Craig: Administrative Law, 5th ed., Thomson – Sweet and Maxwell, London, 2003, 47. old.
- ⁵⁰ Ahogyan ugyanez a szerző megállapítja: „A közigazgatási intézményeknek mindig is valamilyen összevissza rendszerével rendelkezünk” – „We have always have a somewhat messy system of administrative institutions” Uo.
- ⁵¹ Imre Miklós – Koi Gyula: Az Egyesült Királyság közigazgatása, in: Lőrincz Lajos (szerkesztette): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban (Összehasonlító közigazgatás), Unió Kiadó, én. [2005], az 51 – 87. oldalon.
- ⁵² Paul Craig: Competing Models of Judicial Review. Public Law [1999 Autumn] 428. és 429. old.
- ⁵³ Jeffrey Jowell: Of Vires and Vacuums: The Constitutional Context of Judicial Review. Public Law [1999 Autumn] 448. old.
- ⁵⁴ Craig 1999. 430. old.
- ⁵⁵ Patyi András: Közigazgatási Bíraskodásunk modelljei, Logod Kiadó, Budapest, 2002.
- ⁵⁶ David Stott – Alexandra Felix: Principles of Administrative Law, Cavendish, London, 1999, 121. old.
- ⁵⁷ *Cooper v Wandsworth Board of Works*, ismerteti Craig 2003: 407. old.
- ⁵⁸ H. W. R. Wade – C. F. Forsyth: Administrative Law, 8th ed., Oxford University Press, 2000, 471-472. old.
- ⁵⁹ Craig 2003: 436. old.
- ⁶⁰ Stott – Felix 1999: 132 – 142. old.
- ⁶¹ Uo: 142 – 149. old.
- ⁶² Craig 2003: 437. old.
- ⁶³ Stott – Felix 1999: 122. old., John Alder: Constitutional and Administrative Law, 2nd edn., 307. old.
- ⁶⁴ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HVGORac, Budapest, 274-275. old.
- ⁶⁵ Richard J. Stillman II.: Amerikai közigazgatás magyar szemszögből, in: Richard J. Stillman II. (szerk.): Közigazgatás (Public Administration), Osiris – Századvég, Budapest, 1994, 9. old.
- ⁶⁶ Martonyi János: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata, KJK, Budapest, 1960, 70. old.
- ⁶⁷ *The Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Procedure* (Senate Document No. 8, 77th Congress, First Session, 1941.)
- ⁶⁸ A Final Report 7. pontja
- ⁶⁹ Uo. 5. pont
- ⁷⁰ Vö: *Attorney Generals Manual on the Administrative Procedure Act* (1947)
- ⁷¹ „Each authority of the Government of the United States, whether or not it is within or subject to review by another agency.”
- ⁷² *Franklin v. Mass.*, 505 U.S. 788 (1992)
- ⁷³ Martonyi János 1960: 71. és 72. old.
- ⁷⁴ Bizonyos közigazgatási tribunálok által hozott meghatározott döntések felülvizsgálatáról szóló rendelkezésekre és egyéb más célokra hozott törvény: An Act to make Provisions with respect to the review of certain decisions made by certain Administrative Tribunals, and for other purposes; Act No. 9234/1978.
- ⁷⁵ A bírósági szervezetről szóló 1790. évi augusztus 16-24-iki törvény 13. cikke. Ismerteti: Jean-Marie Auby – Jean-Bernard Auby: Közjog, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, 1995, 403. old.
- ⁷⁶ Lőrincz Lajos (szerk.) 2003: 29. old.
- ⁷⁷ Ld.: Ducrocq: Cours de droit administratif, 1869. Idézi: Concha Győző: A közigazgatási bíraskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében. Megjelent: a Magyar Igazságügy XVI. kötetében, illetve: Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai, MTA, Budapest, 1928. 318-399. old. Az idézet a 333. oldalon
- ⁷⁸ Lőrincz Lajos: Franciaország közigazgatása, in: Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban (Összehasonlító közigazgatás), Unió Kiadó, én. [2005], 146. old.
- ⁷⁹ Lőrincz Lajos (szerk.) 2003: 30. old.
- ⁸⁰ Martonyi János 1960: 87. old.
- ⁸¹ Auby – Auby 1995: 419. old.
- ⁸² www.conseil-etat.fr.com/ce, 2006. május 30-iki állapot
- ⁸³ Lőrincz Lajos (szerk.) 2003: 31. old.
- ⁸⁴ Auby – Auby 1995: 430. old.
- ⁸⁵ Andrew West – Yvon Desdevises – Alain Fenet – Dominique Gaurier – Marie-Clet Heussaff: The French Legal System (an introduction), Fourmat, 1992, 315. old.
- ⁸⁶ Martonyi János 1960: 204. old., Auby – Auby 1995: 442-445. old., Andrew West – Yvon Desdevises – Alain Fenet – Dominique Gaurier – Marie-Clet Heussaff 1992: 315. old.
- ⁸⁷ Auby – Auby 1995: 455. old., Auby – Auby 1995: 442-445. old., Andrew West – Yvon Desdevises – Alain Fenet – Dominique Gaurier – Marie-Clet Heussaff 1992: 316. old.

⁸⁸ Auby – Auby 1995: 452 – 453. old.

⁸⁹ Jobban mondvá elkerülhetetlenné, ha az akkori vezetői rétegnek legalább minimális szinten szándéka volt az államhatalmak gyakorlása.

⁹⁰ Szűcs István 1976: 118. old.

⁹¹ Részletes magyarázattal szolgál a közigazgatási eljárásjog fejlődéséről a mai Csehország és Szlovákia területén Nemeč, V. – Padesát let vývoje kodifikací obecného správního řízení v Československu, Právněhistorické studie 22, Academia, Praha 1978, old. 91-117 munkája.

⁹² Aprólékos betekintést nyújt a jogfejlődés kérdéskörébe a mai Csehország és Szlovákia területén pl. Schelle, Karel – Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948, Masarykova Univerzita v Brně, 1993.

⁹³ Svoboda, Jaromír a kol. – Slovník slovenského práva, Poradca podnikateľa, Žilina, 2004, 616. old.

⁹⁴ Sobihrad, Josef . Správny poriadok, komentár, IURA EDITION, 2004, Bratislava, 17. old.

⁹⁵ Sobihrad, Josef . Správny poriadok, komentár, IURA EDITION, 2004, Bratislava, 179. old.

⁹⁶ A szakirodalom általában formai követelményeket is megjelöl, ám ez a megnevezés nem helytálló, ugyanis az összes ún. formai követelmény egyértelműen besorolható a tartalmi követelmények közé.

⁹⁷ Helyettük azonban gyakorta használatosak a különös anyagi jogszabályok rendelkezései.

⁹⁸ Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S.: Správní právo procesní, EUROLEX BOHEMIA s.r.o., Praha 2005, 19.old.

⁹⁹ A „területi“ szó szerinti fordítás és nem azonos a magyar „területi önkormányzat“ fogalmával. A „területi önkormányzat“ alatt a cseh jogszabályok azt értik, amit a magyar jogszabályok a „területi és települési önkormányzat“ fogalma alatt.

¹⁰⁰ A kormány által beterjesztett KEJ javaslatban a „döntés“-t „*správní akt*“-nak jelölték és a „határozat“-ot pedig „*rozhodnutí*“-nak, tehát szabatosan megkülönböztették a két fogalmat. A törvényalkotó azonban valamilyen közelebbről meg nem határozott megfontolásból elvetette a külön megjelöléseket, és összeolvasztotta őket.

¹⁰¹ Szűcs István 1976: 132. old.

¹⁰² Laszczyca, G. - Martan, A. - Martysz, C.: Post, epowanie administracyjne ogólne, C.H.Beck, Warszawa 2003

¹⁰³ „*Odwolania*“, „*Zażalenia*“, „*Wznowienie post, epowania*“