

Az európai közigazgatási tér fejlődése

Szegedi László

2018. Ősz

NKE-NETK



Tagállami (hatósági) eljárásjogi szabályozás - a magyar példa

- **Hatósági** eljárásjogra hat ki európai és EU jog
- Mo.-on: Ket. Ákr. szabályozza
- **Ágazati szabályokhoz** való viszony
- Melyek azok **területek/kérdések** ahol leginkább kihathat európai és EU jog?

Hivatalból v. kérelemre megindulás

Alapeljárás

Döntés (jogorvoslati szakasz)

Tagállamok eljárási autonómiája

Hasonlóan az eddigiekhez TÖBB SZINT együttes vizsgálata:

- 1) Európai jog kihatása (Európa Tanács ajánlásai)
- 2) EuB esetjogának kihatása
- 3) Elsődleges és másodlagos jogforrások kihatása (Alapjogi Charta megfelelő ügyintézéshez való joga)





TAGÁLLAMI ELJÁRÁSJOGRA KIHATÓ EURÓPAI JOGI HATÁS



Európai jog hatásai

Tágabb értelemben vett **európai jog** (strasbourgi követelmények):

- (77) 31. számú ajánlása az egyének közigazgatási hatóságok határozataival szembeni védelméről;
- (80) 2. számú ajánlása, a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról;
- (81) 19. számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt információkhoz való hozzáférésről;
- (87) 16. számú ajánlása a sok személyt érintő közigazgatási eljárásokról
- (91) 10. számú ajánlása a hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyeknek történő kiadásáról;
- (2002) 2. számú ajánlása a hivatalos iratok hozzáférhetőségéről;
- (2003) 16. számú ajánlása közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén;
- (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról;
- (2007) 7. számú ajánlása és annak függeléke a jó közigazgatásról;

Utolsó legfontosabb – **részletesen kifejtett modellkódexet** is tartalmaz

Európai Bíróság gyakorlata

Európai Bíróság gyakorlata

- hatósági eljárásjog és perjog tagállami autonómia elve (máig!):
hatékony és egyenértékű jogvédelem elve jelent meg
 - A *Milchkontor-ügyben* született ítélet szerint a hatékony jogvédelem követelménye miatt a nemzeti eljárásjog nem akadályozhatja, illetve aránytalanul nem nehezítheti az uniós jog végrehajtását
 - A tagállamok kötelezettségük elmulasztása esetén nem hivatkozhatnak saját jogrendszerükre vagy belső körülményeikre

- közigazgatási döntések bíróság **előtti megtámadásának**
 - Ezt a *Johnston-ügy* kapcsán annak kimondásával egészítette ki az EuB, hogy a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadásának lehetősége a hatékony jogvédelem lényeges előfeltétele

Megfelelő ügyintézéshez való jog



- **Célja:**
 - Helyes hivatali magatartás általános követelményit összefogó **gyűjtőfogalom (több jogosultságot fog egybe)**, amely az Alapjogi Charta részévé lett
- **Tartalma:**
 1. részrehajlás nélküli + tisztességes ügyintézés
 2. ésszerű határidőn belüli ügyintézés
 3. meghallgatáshoz való jog
 4. iratbetekintés
 5. indokolási kötelezettség
 6. EU intézményei és alkalmazottai által okozott károkért való felelősség
- **Jellemzők:**
 - **Alapjogi Charta 51. cikke alapján tagállami közigazgatási eljárások követelményeire egyfajta „túlcsordulási hatása” lehet**
 - gyűjtőfogalom jellege miatt e jog önmagában nem kikényszeríthető



UNIÓS AKTUSOK TAGÁLLAMI VÉGREHAJTÁSBAN



Primátus

- Szupremácia jogalkalmazási kategória addig **primátus** (elsőbbség) **jogalkotási**
- **Hatáskörmegosztás** kérdése is feltűnik – tagállam szabályozási **lehetőségének korlátozása**
- Uniós jog hatása a tagállami jogra (**pre-emption**)
 - Korábbi tagállami szabályozási hatáskör **megszüntetése**



Szupremácia

- Costa ENEL-től: belső jogi intézkedések **nem lehetnek ellentétesek az uniós jogrenddel**
- Elsőbbséget (**elsődlegességet**) jelent tagállami jogrenddel szemben
- **Formai megjelentése:**
 - Esetjogi feltűnés
 - Be akarták iktatni Alkotmányszerződésbe (végül kimaradt)
 - LSz., **Deklaratív jellegű nyilatkozatként** jelenik meg



Közvetlen hatály

- **Doktrínák megjelenése EU-tagállami jog összeütközésének kezelésre**
 - Fajtái doktrínáknak :
 1. Primátus (elsőbbség)
 2. Szupremácia (elsődlegesség)
 3. Elsőbbség, (nem ad egyértelmű választ jogalkalmazónak)
 4. Közvetlen hatály, („kiüti” abba ütköző tagállami jogszabályt)
 5. Közvetett hatály (értelmezési elsőbbség elve)
 - Nem egyértelmű sorrendiség (C-397-403/01 Pfeiffer, C-91/92 Faccini Dori)
 - Ahol szükséges jogállami-jogbiztonsági szempontból megfelelő átültetést nem helyettesítheti

Közvetlen alkalmazhatóság

- Gyakorlatban viszonylag kevés problémához vezetett
- Rendeleteknél merült fel, hogy rendeleti rendelkezés önvégrehajtó – annak **alkalmazása megtörténhet a tagállami jogba történő beillesztő aktus nélkül**
- az uniós norma és az ügyben alkalmazott más jogszabályok viszonyára vonatkozik (**önállóan képes-e érvényesülni az adott norma az ügyben vagy csak más jogszabályok segítségével**)
- Tagállamok **szűk mozgástere** végrehajtási szabályok tagállami elfogadásakor az uniós rendeletek mellett

Közvetlen alkalmazhatóság 2.

Tagállamok **szűk mozgásterét** végrehajtási szabályok tagállami elfogadásakor az uniós rendeletek mellett:

- **elképzelhető végrehajtási intézkedések kibocsátására való felhatalmazás** a rendeletben, de ilyenkor a tagállami bíróság eldöntheti, hogy ezek a tagállami intézkedések megfelelnek-e a rendelet tartalmának (Eridania-ítélet (C-230/78, EU:C:1979:216, 34. pont)
- a rendeletet a tagállami végrehajtási aktusok lététől **függetlenül is végre kell hajtani** (Bussone-ítélet, C-31/78, EU:C:1978:217, 30. pont)
- **kivételes eset**, ha a tagállami végrehajtási szabály elfogadásának elmaradása miatt, amelyre való felhatalmazást a rendelet biztosítja, nem lehetséges – az egyének számára sem – a rendelet közvetlen hatályára hivatkozni (Monte Arcosu-ítélet, C-403/98, EU:C:2001:6, 29. pont)

Közvetlen alkalmazhatóság 3.

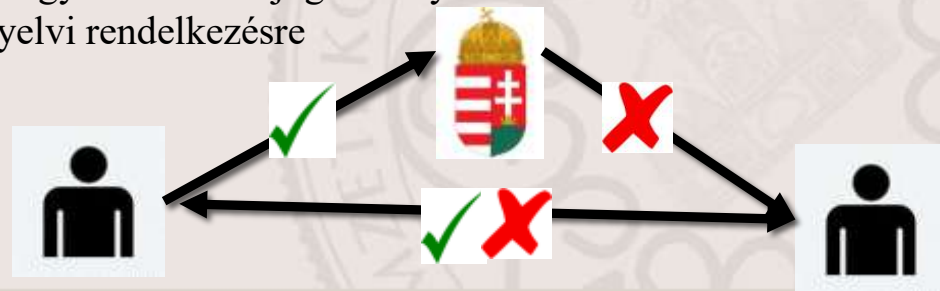
- A rendeletek melletti „**párhuzamos**” **tagállami szabályozást**, valamint az értelmezési szabályok kibocsátását illetően az EUB az alábbi megállapításokat tette:
 - a tagállami aktus elfogadása mellett **sem engedhető meg** olyan eljárás, amely által a tagállam **elrejt egy jogszabály közösségi jellegét** azok elől, akikre vonatkozik (Variola-ítélet, C-34/73, EU:C:1973:101, 10. pont)
 - **tilos** olyan tagállami jogszabály megalkotása, amely **pusztán megismétli a rendelet normaszövegét**; illetve amikor vegyes típusú kihirdetés miatt a tagállam tisztázatlan helyzetet teremt a rendelet hatályát illetően (Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-39/72, EU:C:1973:13, 15–20. pontok)
 - **értelmezési szabályokat** a rendelethez kapcsolódóan csak annyiban bocsáthatnak ki a tagállamok, amennyiben azok nem bírnak kötelező erővel, ugyanakkor összhangban vannak az uniós joggal (Zerbone-ítélet, C-94/77, EU:C:1978:17, 27. pont)

Közvetlen hatály

- A *közvetlen hatály* doktrínája azt fejezi ki az **uniós és a tagállami jogrend viszonyában**, hogy az uniós jogszabályokra a tagállami jogrenden kívül álló normák vagy magánfelek szempontjából lehet-e **közvetlenül hivatkozni a tagállami jogalkalmazók előtt, illetve a jogalkalmazók közvetlenül ezeket hívhatják-e fel az egyes hatósági és bírósági ügyek eldöntése során.**
- Így a *közvetlen hatály az uniós norma és a tényállás viszonyára* vonatkozik (tényállás közvetlenül alapulhat-e rajta) – a gyakorlatban pedig azt jelenti, hogy a tagállami **jogalkalmazó a felmerült jogvitában az uniós joggal ellentétes tagállami jogszabályi rendelkezés alkalmazásától eltekint, helyette az uniós jogszabályi rendelkezést alkalmazza.**
- Az EUB esetjogában elsőként utalt rá a **Van Gend & Loos-ítélet, C-26/62,**

Közvetlen hatály 2.

- Rendelet:
 - Természetesen van – alkalmazhatóság kérdése
- Határozatok:
 - határozatok **feltétel nélküli, kellően egyértelmű és pontos rendelkezéseinek is lehet közvetlen hatálya ha nem címzettek** hivatkoznak rá (Grad-ügy)
- Irányelv:
 - **Átültetésre** szoruló irányelv (határidő megsértése VAGY nem megfelelő átületés)
 - Közvetlen hatállyal rendelkezhet-e az irányelvi rendelkezés, de
 1. **Vertikális viszony** magánszemély és állam/hatóság között:
 2. **Fordított vertikális viszony**: állam/hatóság hivatkozna a nem időben/megfelelően átületett irányelvi rendelkezésre
 3. **Horizontális viszony**: magánfelek egymás közötti jogviszonyában hivatkozni nem időben/megfelelően átületett irányelvi rendelkezésre



Közvetett hatály

- A *közvetett hatály* doktrínája az **uniós joggal konform jogértelmezés követelményét** feddi le;
- a tagállami és uniós jogrend összeütközésekor ez nem a tagállami jogszabályi rendelkezések félretételével, hanem az **uniós jog rendelkezéseinek tükrében való, annak megfelelő értelmezéssel jár együtt**



Doktrínák egymáshoz való viszonya

1. az uniós joggal konform jogértelmezés (**közvetett hatály**) és a **közvetlen hatály** viszonya:
 - kevésbé jelentős beavatkozással járó, a **szubszidiaritás elvét jobban tiszteletben tartó jogértelmezés javára**
 - **EUB nem egyértelmű Pfeiffer-ügyben** hozott ítélet szerint a közvetlen hatály vizsgálatát megelőzően először az uniós jogi rendelkezésekkel konform jogértelmezés lehetőségének vizsgálata mellett foglalt állást az EUB, azonban voltak olyan esetek is, ahol megcserélte ezt a sorrendet A Pfeiffer-ügyben hozott ítélet szerint a közvetlen hatály vizsgálatát megelőzően először az uniós jogi rendelkezésekkel konform jogértelmezés lehetőségének vizsgálata mellett foglalt állást az EUB
2. **Szupremácia vs. Közvetlen hatály**
 - közvetlen hatállyal nem rendelkező uniós rendelkezések esetében el kell-e ismerni azok elsőbbségét a nemzeti joggal szemben?
 - IGEN: normahierarchia miatt; NEM: konkrét jogalkalmazói döntések alapjául nem szolgálhatnak
3. **Szupremácia vs. Közvetett hatály**
 - Kevesebb dilemma
 - Tagállami **jogalkalmazóval** szemben fennálló kötelezettség, hogy a nemzeti jogot a lehető legteljesebb mértékben az uniós joggal összhangban értelmezze

Rendelet

- EUMSZ. 288. cikk
 - **Általános hatályú, teljes egészében kötelező** (Alkotmányszerződés törvényre keresztelte volna át)
 - **Közvetlen hatály/alkalmazhatóság** kérdése EU Hivatalos Lapjában való kihirdetéssel a benne megjelölt hatályba lépéskor a tagállami jogrend része lesz
 - **Absztrakt** címzetti kör és elvárt magatartások

Irányelv

EUMSZ. 288. cikk

- **Az elérendő célokat** illetően minden tagállamra kötelező
- + DE: forma és eszközök megválasztását a tagállamokra hagyja
- Át kell ültetnie tagállamnak
- **Közvetlen hatály** lehetősége (+ tilalma bizonyos esetekben)

Irányelv

EUMSZ. 288. cikk

- Nem alkalmazható közvetlenül, hanem a tagállamoknak kell átültetniük
- **Jogharmonizáció legfőbb eszköze (!)**
- **Hatályba lépés: átültetés határideje**
+ ahhoz kötődő határidők rendszere

Irányelvvel kapcsolatos kötelezettségek



Átültetés előtt

Tagállam **nem**
hozhat már **irányelv**
céljával ellentétes
intézkedést

Átültetés után

Átültetési
kötelezettség köti
(1) az **idő** és +
(2) az **irányelvi**
célok szempontjából
is

„Rossz” átültetés

Megkésett VAGY
céloknak nem
megfelelő átültetés:
(1) Közvetlen hatály
egyéntől + (2)
kötelezettségszegési
eljárás lehetséges

Irányelvek közvetlen hatálya és a jogvédelem

- **Átültetésre** szoruló irányelv (határidő megsértése VAGY nem megfelelő átültetés)
- Közvetlen hatállyal rendelkezhet-e az irányelvi rendelkezés, de
 1. **Vertikális viszony** magánszemély és állam/hatóság között:
 2. **Fordított vertikális viszony**: állam/hatóság hivatkozna a nem időben/megfelelően átültetett irányelvi rendelkezésre
 3. **Horizontális viszony**: magánfelek egymás közötti jogviszonyában hivatkozni nem időben/megfelelően átültetett irányelvi rendelkezésre



Fordított vertikális közvetlen hatályának tilalma

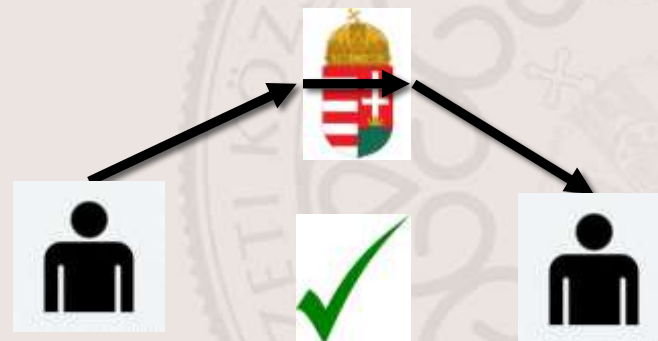
- **Tilalom oka:** Tagállami mulasztásra nem alapozhat kötelezettséget állam „részét” alkotó alperesi hatóság
- Lehetséges indokolás és az ehhez kapcsolódó EuB és hazai esetjog:
- Az állam – jelen esetben az alperes – **nem hivatkozhat** magánszemélyekkel, a közigazgatási ügy nem állami szervnek minősülő ügyfeleivel szemben közvetlenül az irányelv szabályaira a nemzeti joggal szemben [C-152/84. sz. Marshall I.; C-148/78. sz. Tullio Ratti, C-8/81. sz. Ursula Becker].
- Az állam **nem hivatkozhat saját mulasztására magánszemélyekkel szemben, annak érdekében, hogy az irányelvből fakadó kötelezettségeinek tegyen eleget** [C-148/78. sz. Tullio Ratti (EBHT 1979., 01629.) 22. pontja].
- Az irányelvek közvetlen hatálya **egyfajta SZANKCIÓ**, ami az átültetés határidejét elmulasztó, vagy az átültetési kötelezettséget nem teljesítő tagállammal szemben lehet alkalmazni.



Tilalom újraértelmezése



- Kivéve: **környezeti hatásvizsgálatok** lefolytatása (C-244/12 Salzburger Flughafen)
- Hárompólusú jogviszony, ahol a általában szubjektív jogsérelmet szenvedő fél hivatkozik a környezeti hatásvizsgálat elmaradására/nem megfelelő mivoltára engedéllyessel szemben, de **közvetlen jogviszony nem jön létre közöttük**
- „...el kell ismerni annak a lehetőségét, hogy valamely magánszemély a 85/337 irányelv rendelkezéseire hivatkozzon, és másrészt azt, hogy a kérdéses földtulajdonosoknak **viselniük kell az ezen irányelv alapján az érintett tagállam tekintetében fennálló kötelezettségek késedelmes teljesítésének a következményeit.**
- Miért pont ezek az ügyek?



Irányelvek horizontális közvetlen hatálya

- **Átültetésre** szoruló irányelv (határidő megsértése VAGY nem megfelelő átültetés)
- Közvetlen hatállyal (lehet-e rá hivatkozni és közvetlen alkalmazást nyerhet) rendelkezhet-e az irányelvi rendelkezés magánfelek közti jogviszonyban?
- C-194/94 - CIA Security
- **Nem közvetlen hatály**, mert kötelezettség nem keletkezhet, de lehetséges ilyen horizontális jogviszonyban is, hogy kizárja a belső jogszabályt az adott irányelvi rendelkezés
- NEM KÖTELEZETTSÉG HÁRÍTÁSA, de **KIZÁRÓ JOGHATÁS**





Határozat

- EUMSZ. 288. cikk
- címzetti kör konkrét
(magánszemély/tagállam)

VAGY normatív határozat

- közvetlen hatállyal bír, közvetlenül alkalmazható

