

OTKA zárójelentés

a 112550 sz. „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére és működésére” c. OTKA kutatás

I. Általános következtetések:

1. A kutatási hipotézis megfogalmazásakor is szembesültünk azzal ténnyel, hogy az Európai Unió (továbbiakban EU) jövőjét sokan és sokféleképpen képzelik el. Éppen ezért az európai belső piac szabályozási tendenciáinak definiálása is egyfajta értékválasztást igényelt. Igyekeztünk ugyanakkor a lehető legobjektívebben felismerni és értékelni azokat az irányokat, amelyek meghatározzák az uniós piacsabályozás – és ennek kapcsán a piac által befolyásolt egyéb társadalmi-, gazdasági viszonyok, és a transznacionális, valamint a nemzeti közigazgatási jogok, kiemelten a magyar közigazgatási jog — viszonyát. A kutatás során abból indultunk ki, hogy az egységes belső piac kialakítása, illetve minden ennek erősítését szolgáló törekvés az európai országok adekvát reakciója volt a világgazdaság kihívásaira, vagy más nézőpontból: az európai országok védekezése a globalizációs kihívásokkal szemben.
2. A kutatás igazolta azt a hipotézisünket, hogy az európai belső piacra vonatkozó szabályozás vizsgálata nem választható el a jogrendszerek, és ezen belül is a közigazgatási jog globalizációs tendenciáitól. A jogi globalizáció mind a közjog, mind a magánjog területén konvergáló megoldásokat alakított ki, és ezek a *globális közigazgatási jog kialakulásának irányába mutatnak*.
3. Az európai belső piac egységesítésére vonatkozó szabályozások (és sokszor a sikertelen szabályozási kísérletek) kapcsán érzékelhető, hogy az egyes nemzetállami válaszok ellentmondásos fogalomrendszeren alapulnak. Nem tértünk ki a globalizációval kapcsolatos politikai érvrendszerekre, de a jogi globalizáció kapcsán szükséges volt tisztázni, mit is tekintünk a vizsgálat tárgyának. A jogi globalizációt el kellett különítenünk a globalizáció egyéb fogalmaitól. Ezzel kapcsolatban a legjelentősebb probléma, hogy az angol nyelvű társadalomtudományi szakirodalom nem tesz különbséget (s ennek nyomán a köznyelv sem) a globalizáció különböző tudományági felfogásaiban, azonban a francia jogi és társadalomtudományi szakirodalomban élesen elkülöníthető két fogalom: a *globalisation* és a *mondialisation*¹. A megkülönböztetést kétféle értelemben is használják. Egyrészt a *mondialisation* jelöli a „jó globalizációt” és a *globalisation* a „rossz globalizációt”, másrészt a *mondialisation* kifejezés a világszerte megjelenő egységesülési folyamatok társadalmi, kulturális vonatkozásaira vonatkozik, míg a *globalisation* a közgazdasági vonatkozásokat rejti, az egységesülő piaci, gazdasági hatásokat foglalja össze². Ezeknek a megkülönböztetéseknek az európai uniós jogban és politikákban is jelentős szerepük van, mert a „jó globalizáció” eredményeit élvezzük az emberi jogok kiszélesítése vagy a környezetjogi előírások erősítése kapcsán, de rendszerint a „rossz globalizáció” hatásait utasítják vissza a nemzetállamok, amikor a szuverenitásukat kívánják erősíteni. Ugyancsak

¹ Jean-Bernard Auby: *La globalisation, le droit de l'État* L.G.D.J. Paris 2010. 15. p.

² Étienne Tassin: *La mondialisation contre la globalisation: un point de vue cosmopolitique* *Sociologie et Sociétés* 2012/1. 144. p.

fontos megemlíteni, hogy a globalizációpárti és globalizációkritikai viták szereplői leginkább azért nem jutnak egymáshoz közelebb, mert *a kulturális fogalomrendszer vitatkozik a közgazdasági fogalomrendszerrel.*

4. A *jogi globalizáció* nem szakítható el a gazdasági, szociális, kulturális globalizációtól, annak egyenes következménye: *a nemzeti és a nemzetközi jogrendszerek kapcsolódását eredményezi, a nemzetközi és a transznacionális jogi aktusok hatását a nemzeti jogrendszerekre, a belső jogra.*³ Egyidejűleg a belső jogok visszahathatnak a transznacionális normákra. A jogi globalizáció lényegében többnyire késleltetett reakciója a jognak a kényszerítő gazdasági, társadalmi, kulturális folyamatokra, nem a jog saját terveit, törvényszerűségeit jeleníti meg. Bár az EU maga is „globalizációs termék”, a nagy kulturális, nyelvi diverzitása nem teszi lehetővé olyan erős egységesítő eszközök alkalmazását, mint például az USA esetében. Megállapítható ugyanakkor, hogy a vizsgálatunk egyik fő gerincét alkotó az Európai Parlament és a Tanács 2006(23) EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról eszköz és válasz is a globalizációs tendenciákra, kényszerítő körülményekre, de éppen az unió diverzitása miatt inkább „*soft power*” eszköz,⁴ bár önmagában a szolgáltatási irányelv elfogadása is egyfajta szándék a „*hard power*” eszközök irányába való elmozdulásra. Az európai belső piaci irányelv a tagállami jogokban olyan korlátokat bontott le, amelyeket maguktól nem, vagy csak lassabban szüntettek volna meg. A jogközelítést, jogharmonizációt kikényszerítő normákra tekinthetünk pusztán technikai szabályokként, amelyek csökkentik a tagállami jogok sokszínűségét, homogenizálják a piaci szereplők cselekvéseinek jogi kereteit. Ez sem kis feladat, hiszen az anyagi jogi normák közelítése, harmonizációja számtalan megoldhatatlan feladat elé állítja a jogalkotókat. Ezért a legkönnyebb az *eljárásjog oldaláról eleget tenni a jogi globalizáció kihívásának*: ha részben vagy egészben egységesíthetők az eljárási szabályok, már az is jelentősen megkönnyíti a piaci szereplők helyzetét. Nem véletlen, hogy a belső piaci irányelv elsődleges támadási felülete a tagállamok hatósági engedélyezési rendszere volt. A belső piac egységesítése elsősorban a gazdasági globalizáció kihívásaira adott válasz, de vannak egyéb kulturális, társadalmi hatásai, amelyeket szintén a vizsgálatunk tárgyainak tekintettünk (pl. a szociális Európára vonatkozó szabályozás).
5. A globalizáció a jogi szabályozásra többretegű hatással van: egyrészt *megnő a normák mennyisége*, amely nem csak a rendkívül gyorsan változó technológia követelménye, hanem azzal is magyarázható, hogy a piaci szereplők nem ismerik egymást, gyakran térben a világ (de legalábbis a kontinens) eltérő pontjain találhatók, és hiányzik a mindenki által ismert és elfogadott piaci mechanizmusokat megerősítő és a normákat helyettesítő bizalom. Vagyis a megnövekedett normatömeg a bizalmat helyettesíti⁵, amely meglehetősen nehézkes, drága és nem feltétlenül hatékony, de ma még mással nem helyettesíthető módszer. Másrészt a világszervezetek és az EU döntéshozó szervei által elfogadott normák állandó harmonizációt igényelnek, amelyekkel *egyre inkább csökken a nemzeti közgazdasági jogok variabilitásá*.

³ Auby, *i.m.* 11. p.

⁴ Sylvie Matelly – Bastien Nivet: *L'Europe peut-elle faire face à la mondialisation?* La Documentation Française - Reflexeurope 2015. 41. p.

⁵ Nagy Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közgazdasági jogi felelősség dogmatikájához* ELTE Eötvös Kiadó 2010. 18. p.

⁶ Auby *i.m.* 35. p.

6. Bármennyire is meghatározók a globalizációs tendenciák, az európai belső piac egységesítésére irányuló szabályozások ma még nem tekinthetők globális közigazgatási jognak, de a magyar szakirodalomban már bevett Európai Közigazgatási Tér⁷ mellett el kell őket helyezni egy *globális közigazgatási térben*⁸, illetve be kellett emelni a *globális jogi tér* fogalmát a vizsgálathoz. A globális jogi teret több gazdasági, szociális, politikai tényező együttesen határozza meg. Jean-Bernard Auby szerint a globális jogi teret az jellemzi⁹, hogy az állam szerepe megváltozott, a nemzetállami befolyás sokszor látványosan meggyengült, a nemzetközi kormányzás új formái alakultak ki, bizonyos területeken új közvetítő formák alakultak ki a globális és lokális szintek között, figyelmen kívül hagyva a nemzetállami kormányokat, és új többszintű, különböző hálózatokon alapuló kormányzási rendszerek jöttek létre: egyre jelentősebbek a nemzetállami kormányzati közigazgatási tisztviselők szakmai hálózatai. Ez azzal is jár, hogy a döntéshozatali mechanizmus is megváltozott, az állami és államközi normák már nem feltétlenül a nemzetközi konferenciák és a diplomáciai egyeztetések eredményei, hanem a nemzeti közigazgatások hálózataiban születnek. Az együttműködési mechanizmusokat tekinthetjük olyan hálózatnak, mely *horizontálisan szövi át az európai belső piaci egységesítési folyamatokat*. Ugyancsak a horizontális hatást erősíti, hogy az európai uniós normák jelentős része közvetlenül is érvényesül, és a nem állami entitásokra is kötelező.
7. A *nemzetállami közigazgatási jogalkotás „leértékelődése”* több tényezővel is bizonyítható: Egyrészt a jogalkotási hatáskörök megoszlanak a nemzetállami jogalkotók és a szupranacionális jogalkotók között. A szupranacionális jogalkotás nem egyszerűen csak azt jelenti, hogy az államok bizonyos körben átruházzák a hatásköreiket az Európai Unióra vagy jogalkotásuk során vita nélkül elfogadják pl. az Európa Tanács ajánlásait. Egyre több olyan nemzetközi szervezet van, amelyben az állam lemond a szuverenitása egy részéről, és ezzel korlátozza a saját jogalkotását. Ilyen a piacokat direkt módon meghatározó szervezet például az OECD, a Világbank, de ilyenek tekinthető például a bankok prudens gazdálkodását ellenőrző Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság.
8. A nemzetállami közigazgatási jogalkotás leértékelődésének másik eleme, hogy egyre nagyobb szerephez jutnak a „*nem állami jogalkotók*”, a *piac autoregulációja* sok helyütt kiszorítja a korábban egyeduralkodó állami szabályozást. Ezek lehetnek az állami szervekkel kapcsolatban álló szervezetek, mint pl. az ISO, vagy nemzetközi szakmai szervezetek, mint pl. az Extractive Industry and Transparency Initiative (EITI), vagy akár a davosi Világgazdasági Fórum, és egyéb minősítő, rangsoroló szervezetek. Globális normaalkotóként jelenhetnek meg a multinacionális vállalatok, nemzetközi szervezetek mint a Transparency International, vagy a Greenpeace, vagy az olyan hibrid szervezetek, mint az internetes IP-címek és domain-nevek legfelső szintű regisztrációért felelős Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). De ide sorolhatjuk az NGO-kat is. A piac *autoregulációja* ugyan egyre jelentősebb méreteket ölt, de nem váltja ki az állami

⁷ Lásd pl. Józsa Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. *Magyar közigazgatás* 2003/12. 723-735. p., Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011. 196-210. p. <http://midra.uni-miskolc.hu:80/?docId=12688>, Boros Anita: *Úton egy európai közigazgatási (eljárás) jog felé*. MTA Law Working Papers 2014/58., https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf

⁸ Daniel Mock: Le débat sur les principes et des fondements du droit administratif global *Les Cahiers de droit* 53. 2012. 6. p.

⁹ Auby, *i.m.* 135. p.

szabályozást, sokkal inkább mondhatjuk, hogy az állami és nem állami jogalkotást egyfajta „co-reguláció” jellemzi¹⁰. Az állami jogalkotás leértékelődése és a nem állami szereplők felértékelődése *vertikálisan hatnak az egységes európai belső piac kialakítására*.

9. Az egységes európai belső piacra ható közigazgatási jogalkotási jellemzők vizsgálata bizonyította, hogy a korábban világosan elhatárolható jogalkotás – végrehajtás felosztás a globális jogi térben nehezen alkalmazható. Esetenként azt kell vizsgálni, hol található a jogalkotó és a hol a végrehajtó funkció, ettől elkülönülhet a jogérvényesítésért felelős szervezet és a szankcionáló. Különösen nehezen érvényesíthető ez a munkamegosztás a piac által egyre inkább preferált *választottbíróságok* esetében. Differenciálódott a munkamegosztás a transznacionális és a belső jog között. A belső közigazgatási jogba szinte minden területen behatol a nemzetközi szabályozás, olyan területeken is, amelyek nem állnak közvetlen kapcsolatban a piaci szabályozással. Ilyennek minősíthető például a területi önkormányzatok közvetlen uniós finanszírozása, vagy a határon túlnyúló együttműködések támogatása.
10. Az Európai Unió szabályozása nem csak a gazdasági szektorra volt erős befolyással. Jóllehet a jóléti területeken az uniós hatáskörök korlátozottak, jelenleg is zajlik az Unió szociális dimenziójával kapcsolatos vita. *Ha korlátozottan is, de a jóléti ellátások körében is megjelennek a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályok*. Az uniós fejlesztési politikák is közpolitika-alkotó hatást gyakorolnak az egyes – elsősorban az újonnan csatlakozó államok – rendszereire. Ezzel párhuzamosan a nyílt koordináció mechanizmusa is erősíti a rendszerek közötti különbségek csökkenését. Így a belső piaci szabályok nem kizárólag az Unió, mint gazdasági közösség működésére hatnak.
11. Az európai belső piac szabályozása kialakulásától fogva különböző ágazatokban megragadható *érdekközösségként*, de legalább ennyire *értékközösségként* is definiálható. A szektorspecifikus szabályozások többnyire megfelelnek az adott ágazatban tevékenykedők érdekeinek, de rendkívül fragmentált szabályozást eredményeznek. Az uniós értékek sem egyformán épültek be az ágazati szabályozásokba, nem mindenütt hatják át azonos mélységben az uniós jogfejlődés eredményei a tagállamok jogát. Mivel a közigazgatási szervezetrendszer alakítása a nemzetállami szuverenitás része, ezért az európai standardok részben az *Európai Unió és az Európai Bíróság döntéseiben megfogalmazódott és kikeristályosodott jogelveken keresztül szivárognak át a nemzeti közigazgatási jogokba*. Az egységes európai piac hatékony működését biztosító jogintézmények nem egyszerűen az anyagi jog érvényre juttatását megvalósító technikai normák implementációját jelentik, hanem *a közigazgatás egészét átható elvek és szemléletmód beépülését a nemzeti, és így a magyar közigazgatási jogba*.

¹⁰ Auby: *i.m.* 102. p.

II. Az Európai Unió szervezeti jogának egyes tendenciái és ezek hatása a magyar közigazgatási szervezeti jogra¹¹:

1. Kutatásunk során az egyik legérdekesebb kérdés volt, hogyan alakult az uniós jog végrehajtása az uniós és a tagállami szervezetek között. Ennek kapcsán folytattunk vizsgálatokat a közvetlen és a közvetett végrehajtás módozataira és arányára vonatkozóan, és egyértelműen megállapítható, hogy az európai belső piac egységes működésének biztosítása során egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a közvetlen végrehajtás szervei¹², egyre jellemzőbb az *agencification* (ügynökségesedés). Az Európai Unió joga alapvetően nem terjed ki szervezeti kérdésekre: a tagállamok kezét nem köti meg abban a tekintetben, hogy milyen közigazgatási szervezetrendszert működtetnek. Ma már ez az állítás azonban ebben a formában egyre kevésbé állja meg a helyét. *A tagállamok közötti konvergencia-folyamatok, a belső piac kiépülése több vonatkozásban a szervezeti megoldásokat is közelítette egymáshoz, bizonyos területeken pedig konkrét szervezeti előírásokat is tartalmaz az uniós jog.* Jelenleg több mint negyven ügynökség működik az Európai Unió területén, amelyek elsősorban az Európai Bizottság végrehajtási feladatait hivatottak segíteni. Működésük nélküli az egységes szervezeti és eljárási szabályokat, azonban növekvő számuk és szerepük révén egyre fontosabb kérdéssé válik az ügynökségek eljárásrendjének egységesítése. Erre szolgálhatnak példaként az Egyesült Államok közigazgatási ügynökségei, amelyek az 1946. évi Közigazgatási Eljárási Törvény (Administrative Procedure Act – APA), illetve a szövetségi Legfelsőbb Bíróság vonatkozó esetjoga alapján viszonylag egységesnek mondható eljárásrendet követnek.
2. Európában a szervtípust az alkotmányos kritika éri, hogy az ügynökségek létrejöttének nincs alkotmányos (elsődleges uniós jogforrási) alapja, ezért azok nehezen illeszthetők be a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos rendszerében. Mind az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ), mind az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) hallgat ezekről a szervezeti formációkról. Az uniós ügynökségek minden esetben *a másodlagos jog kreációi, amelyeket egyedileg hoznak létre, ezért még közös definícióról sem beszélhetünk.*¹³ Az Európai Bizottság az európai szabályozási ügynökségek keretszabályáról szóló intézményközi megállapodás-tervezetében alakított ki egy definíciót az európai ügynökségekre, amely szerint ügynökségnek “az olyan önálló jogi személy tekintendő, amelyet egy törvényhozó hatóság hozott létre, annak érdekében, hogy részt vegyen egy ágazatnak európai méretekben történő szabályozásában és a közösségi politika megvalósításában”.¹⁴
3. Az uniós ügynökségek kialakulását általában olyan folyamatként szokták jellemezni, amelyben az ügynökségek létrehozásának *négy hulláma*, generációja különböztethető meg.

¹¹ A szervezeti jog következtetései Forgács Anna és Fazekas János kutatómunkáján alapulnak. Forgács Anna: *Az Európai Unió ügynökségeinek jogalkotása, illetve annak korlátai az Amerikai Egyesült Államok Ügynökségeivel összehasonlítva* c. kézirat alapján, illetve Fazekas János: *A nemzeti szabályozó hatóságok európaiizálódása a digitális piacon: A BEREC példája* c. kézirat alapján

¹² Forgács Anna: The Regulatory Powers of Agencies in the United States and the European Union. *European Networks Law And Regulation Quarterly (ENLR)* 3/2015. 11-24. 11-12. p.

¹³ Stefan Griller-Andreas Orator: Everything under control? The “way forward” for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine. *European Law Review*, 2010 Vol. 35, Number 1, 3-35, 8-9. p.

¹⁴ COM (2005) 59 final, 3. paragrafus

Az első két ügynökséget¹⁵ 1975-ben hozták létre.¹⁶ Ez tekinthető az ügynökségek kialakulása első hullámának, azzal együtt, hogy ebben az időben ez nem volt tudatos intézményi fejlesztési lépés. Az ügynökségek második generációja az 1990-es években jött létre, olyan szervekkel, mint az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (European Environmental Agency – EEA) vagy a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (Office for Harmonization in the Internal Market – OHIM).¹⁷ A második hullámban felállított ügynökségeket leginkább információgyűjtési és tanácsadási hatáskörökkel ruházták fel. Ezt követően, a 2000-es években jöttek létre a harmadik generációs ügynökségek, mint az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (European Aviation Safety Agency – EASA) vagy az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (European Network and Information Security Agency – ENISA).¹⁸ A harmadik hullámban létrehozott ügynökségek több hatáskörrel lettek felruházva, egyes ügynökségek – mint az EASA – felhatalmazást kaptak, hogy technikai standardokat, illetve külső jogalanyokra kötelező döntéseket hozzanak.¹⁹ Az ügynökségek fejlődése nem állt meg a 2000-es évek elején, sőt a 2008-as pénzügyi válságot követően új lendületet kapott az új európai felügyeleti hatóságok létrehozásával (European Supervisory Authorities – ESAs). A három új felügyeleti hatóság a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerében sajátos szerepet tölt be, hiszen korlátozást jelentenek mind a nemzeti hatóságok, mind a Bizottság korábbi hatáskörei szempontjából. Az illetékes nemzeti hatóságok az új európai felügyeleti hatóságok rovására területet vesztek a közvetlen felügyelet és a végrehajtás terén. Bár az új ügynökségek hatáskörei sem korlátlanok, mégis jelentősen megnöttek, különösen az olyan sajátos szektorokban, mint a hitelminősítő ügynökségek piaca vagy olyan különleges helyzetekben, mint a vészhelyzetek, illetve az uniós jog megsértése. Annak ellenére, hogy az EUMSZ alapján hivatalosan a Bizottság kizárólagos hatásköre az általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadása,²⁰ az európai felügyeleti hatóságok jelentős hatást gyakorolhatnak az egységes európai pénzügyi szabálykönyv kialakítására azáltal, hogy *kötelező technikai standardokat javasolhatnak, illetve elfogadhatnak olyan nem kötelező erejű iránymutatásokat, amelyek befolyásolni tudják a jövőbeli jogi aktusok irányát.*

4. A *funkcionális csoportosítás* az ügynökségekre ruházott hatáskörök erősségén alapul. Talán a leginkább elfogadott funkcionális csoportosítást Griller és Orator alkotta meg, akik négy különböző kategóriát különböztettek meg az ügynökségeken belül: *bagyományos ügynökségek döntéshozatali hatáskörök nélkül,*²¹ *döntés-előkészítő ügynökségek de facto döntéshozatali*

¹⁵ Az European Centre for Development of Vocational Training (Cedefop) és az European Foundation for the Improvement of Living and working conditions (Eurofound) – Lásd: Johannes Saurer: The Accountability of Supranational Administration: The Case of European Union Agencies' 24 *American University International Law Review* 440. p.(2008-2009)

¹⁶ Stefan Griller-Andreas Orator: *i.m.* 4. p.

¹⁷ Johannes Saurer: *i.m.* 441, p.

¹⁸ Johannes Saurer: *i.m.* 443. p.

¹⁹ Merijn Chamon: EU Agencies: Does the Meroni Doctrine Make Sense? 17 *Maastricht J. Eur. & Comp. L.* 281-305, p 293.p. 2010

²⁰ EUMSZ Article 290-291

²¹ Például: Cedefop, Eurofound, Lásd: Stefan Griller-Andreas Orator: *i.m.* 13. p.

*hatáskörökkel,*²² *valódi döntéshozatali hatáskörökkel rendelkező ügynökségek,*²³ illetve – mint egy elméleti kategória – *a jogalkotási hatáskörrel rendelkező ügynökségek.*²⁴ Az elméleti kategória ellenére jelenleg nincs olyan uniós ügynökség, amely tényleges jogalkotási hatáskörrel lenne felruházva. *Szabályozó hatóságok valódi jogalkotási hatáskörökkel egyelőre csak tagállami szinten vannak jelen az Európai Unióban.* Ez lényeges különbség az Egyesült Államok szövetségi közigazgatási rendszeréhez képest, ahol minden ügynökségi típusú közigazgatási szerv – tekintet nélkül arra, hogy végrehajtó- vagy független ügynökség – rendelkezik szabályozási hatáskörökkel.²⁵ Ebből következően, még ha az európai ügynökségek fejlődését befolyásolta is az amerikai közigazgatási jogi minta, a jogalkotási hatáskörök terén egyetlen uniós ügynökség sem hasonlítható amerikai megfelelőjéhez.

5. Mivel az uniós ügynökségek működésének az alapjai az uniós alapítószerződésekben nincsenek lefektetve, közös szabályozás sem alakult ki a másodlagos jogban az ügynökségeket illetően. Az ügynökségek működésére vonatkozó közös eljárásrend hiánya azt is jelenti, hogy *az ügynökségek döntéshozatali hatáskörei és az ezekhez tartozó eljárások kizárólag az ügynökségeket létrehozó másodlagos jogforrásokban vannak szabályozva.* Ebből következően *mind a hatásköri szabályok, mind az ehhez tartozó eljárási szabályok nagy változatosságot mutatnak.* Bár egyik ügynökség esetében sem beszélhetünk tényleges jogalkotási hatáskörökről, a harmadik, illetve negyedik generációs ügynökségek kibocsátanak *egyedi döntéseket,* illetve *jogi kötőerő nélküli soft law szabályokat.* Megfelelő jogalap hiányában azonban nehezen képzelhető el az ügynökségek döntési hatásköreinek bővülése, amelynek ráadásul az Európai Bíróság is idejekorán gátat szabott.
6. A Bíróság a Meroni²⁶, a Romano²⁷ és az ESMA²⁸ ügyekben kifejtett álláspontja alapján az ügynökségekre ruházható hatáskörök lehetnek *mind végrehajtási, mind diszkrecionális hatáskörök mindaddig, amíg az átruházott hatáskörök a megfelelő feltételek felállításával jogi kötöttséget kapnak.* *Továbbá a bírói felülvizsgálat lehetőségének kiterjesztésével az ügynökségek jogosultak jogi kötőerővel bírói döntések elfogadására is.*
7. Az ügynökségek *soft law hatáskörei* mind az elméletben, mind a joggyakorlatban rendkívül sok problémát vetnek fel. Az uniós ügynökségek leginkább szabályozási hatalom nélküli szabályozó ügynökségeknek tekinthetők,²⁹ amelyek *jogi kötőerő nélküli soft law dokumentumokon keresztül – még jogalkotási hatáskörök nélkül is – jelentős hatást tudnak kifejteni az adott ágazatban.* Az Unióban az orientáló soft law dokumentumok kibocsátásának jogi alapját az EUMSZ

²² Például: European Medicines Agency vagy European Railway Agency, Lásd: Stefan Griller-Andreas Orator: *i.m.* 13. p.

²³ Például: EASA vagy OHIM, Lásd: Stefan Griller-Andreas Orator: *i.m.* 14. p.

²⁴ Stefan Griller-Andreas Orator: *i.m.* 14. p.

²⁵ Ez a szabályozási hatáskör mindig az adott ágazathoz kapcsolódik és szigorúan kongresszusi felhatalmazáson alapul, Lásd: Peter L. Strauss, 'The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch' (1984) 84 *Columbia Law Review*, 583. p. Az ügynökségi típusú szervek szabályozó tevékenysége gyakran nem a kontinentális fogalmak szerinti származékos jogalkotás útján realizálódik, hanem soft law eszközökkel vagy a normatív hatással is járó hatósági jogalkalmazó tevékenység útján érik el ugyanazt az eredményt.

²⁶ Case 9/56 Meroni v. High Authority (1958) EU:C:1958:7

²⁷ C-98/80 Giuseppe Romano kontra Institut national d'assurance maladie-invalidité (1981) EU:C:1981:104

²⁸ C--270/12. Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács (2014) EU:C:2014:18

²⁹ Eduardo Chiti: European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment. *European Law Journal*, Vol. 19, No. 1, January 2013, 93–110., 94. p.

288. cikke tartalmazza, amely felsorolja az ajánlásokat és a véleményeket az Unió jogforrásai között, kiemelve, hogy ezek nem rendelkeznek jogi kötőerővel. Az ajánlások és a vélemények mellett az uniós intézmények és egyéb szervek, ügynökségek rengeteg egyéb megnevezés alatt is kibocsátanak soft law dokumentumokat. Léteznek közlemények, iránymutatások, felhívások, körlevelek, stb. Szinte az egyetlen különbség ezen nem formális kategóriák és a formális soft law jogforrások között abban található, hogy míg az ajánlásokat és a véleményeket az Unió Hivatalos Lapjának L sorozatában kell közzétenni, addig a többi soft law dokumentumot a C sorozatban publikálják.³⁰

8. A soft law eszközök jogi kötőerejének hiánya megjelenik az EUMSZ 263. cikkében is, amely kimondja, hogy az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. Érdekes módon a joghatással bíró és nem bíró aktusok között *az előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó szabályok nem tesznek különbséget*, a 267. cikk akként rendelkezik, hogy az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára (...) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése körében. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint a soft law normák felülvizsgálata semmisség iránti perben vagy előzetes döntéshozatali eljárás keretében lehetséges. Annak ellenére, hogy az EUMSZ 263. cikke a fentiek szerint elméletileg nem teszi lehetővé a soft law eszközök felülvizsgálatát, a Bíróság következetesen aszerint rendelkezett, hogy a semmisségi pernek a célja annak biztosítása, hogy jogi aktusok kövessék a Szerződés értelmezését és alkalmazását. Ezzel a céllal pedig ellentétes lenne a feltételek olyan értelmezése, hogy csak olyan aktus elleni kereset fogadható be, amely fel van sorolva a hivatalos jogforrások között. A semmisség per ezért elérhető kell, hogy legyen minden olyan aktussal szemben – függetlenül azok természetétől és formájától – amely kötelező joghatások kiváltására irányul.³¹
9. E gyakorlatból következően annak eldöntéséhez, hogy az adott aktussal szemben van-e helye semmisségi pernek, *a soft law dokumentum tartalmi vizsgálata szükséges és annak megállapítása, hogy joghatás kiváltására irányul-e*. Ez a vizsgálat az ügy érdemi kimenetele szempontjából is döntő, hiszen ha a soft law dokumentum joghatás kiváltására irányul, akkor a semmisségi kereset sikeres lesz. A soft law eszközökkel kapcsolatos bírósági ügyek egy része *a versenyjog területén* indult, mivel a Bizottság ebben a témában nagyszámú soft law dokumentumot bocsátott ki, különösen a bírsághiszabás, a mentesülés körében, de lehetne említeni a de minimis szabályokat is. Ezen a területen ráadásul a Bizottság közvetlen felügyeleti és hatósági hatáskörei is elősegítik, hogy sok ügy érje el a Bíróságot a Bizottság egyedi döntései kapcsán. Ezekben az ügyekben a Bíróság több fontos megállapítást is tett a soft law dokumentumokkal kapcsolatban. A Dansk Rørindustri ügyben például kimondta, hogy *a soft law dokumentumok nem tekinthetők olyan jogi szabályoknak, amelyet a közigazgatás*

³⁰ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, and Alexander H. Türk: *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press (2011)

³¹ Commission v. Council, Case 22/70, EU:C:1971:32 38-42

*köteles mindig betartani, hanem inkább gyakorlati szabályok, amelytől a közigazgatás nem térhet el egy egyedi ügyben anélkül, hogy megindokolná az eltérést az egyenlő bánásmód szémszögéből.*³² Az ilyen gyakorlati, jogalkalmazási szabályok elfogadása és közzététele azt jelzi, hogy ezeket a szabályokat alkalmazni fogják a vonatkozó ügyekben. *Ezáltal az adott intézmény önkéntesen korlátozza a saját mérlegelési jogkörét, és nem is térhet el ezektől a szabályoktól annak kockáztatása nélkül, hogy olyan általános jogelveket sért meg, mint az egyenlő bánásmód követelménye vagy a jogos várakozások védelme.* Ebből következően nem zárható ki, hogy bizonyos feltételek között, a tartalmuktól függően ezek az általános hatályú jogalkalmazási szabályok joghatásokat váltanak ki.³³ Elismerve ezeket a lehetséges joghatásokat, a Bíróság következetesen akként rendelkezett, hogy az egyedi döntések jogalapja kizárólag “hard law”, formális jogi rendelkezés lehet. Így például magában a Dansk Rørindustri ügyben is kimondta, hogy az iránymutatások nem alkothatják a vitatott döntés jogalapját, ezek csak azt a célt szolgálják, hogy *általánosan és absztrakt módon meghatározzák azt a módszertant, amely alapján a Bizottság megállapítja a bírság összegét, a Bizottság önmagát kötelezte ezek alkalmazására, és céljuk a jogbiztonság növelése az érintett vállalatok oldalán.*³⁴

10. A soft law dokumentumok kötőereje (“*puba*” kötőereje, *önkorlátozó jellege*) ugyan nem keletkeztet olyan jogokat, amelyekre hivatkozni lehet a nemzeti bíróságok előtt, de ennek ellenére a Bíróság szerint azt sem lehet mondani, hogy ezen aktusoknak semmilyen joghatása nincs. A nemzeti bíróságok ugyanis kötelesek figyelembe venni a soft law aktusokat is, különösen az olyan esetekben, amikor ezek világítanak rá azon nemzeti jogi szabályok helyes értelmezésére, amelyek valamilyen közösségi jogi rendelkezés átültetésére születtek.³⁵
11. A soft law források rendes működés mellett a szabályozott közösség részére tájékoztatást nyújtanak arról, hogy a Bizottság — vagy egy ügynökség – hogyan értelmezi a területen alkalmazandó jogszabályt, és arról, hogyan fogja azt alkalmazni az egyedi döntéshozatala során. E tájékoztató dokumentumok azonban nem alkalmasak joghatás vagy kötőerő kiváltására, belőlük nem származtathatóak közvetlenül jogok és kötelezettségek. Ennek ellenére a soft law források publikálása révén a szabályozott közösségben kialakulnak *jogos várakozások és ezek teljesítése, illetve a jogbiztonság érdekében a soft law-t kibocsátó szervnek mégis megkötik a mozgásterét.* Ebből adódóan a soft law joghatása kapcsán felmerülő kérdések legalább kétszintűek: mi történik abban az esetben, ha a soft law joghatások kiváltására irányul, illetve kit és milyen szinten köt a soft law.
12. Az uniós ügynökségek fejlődése — különösen az eljárásjog terén — *sokszor mintaként tekint az Egyesült Államok ügynökségi rendszerére és az APA szabályozására,* de a két rendszer összezsengése a bírói felülvizsgálatban is megfigyelhető. Ha az uniós ügynökségek fejlődése ilyen ütemben halad ezen az úton, akkor nem kell sok idő ahhoz, hogy létrejöjjenek az amerikai ügynökségekhez hasonló jogalkotó szervek, és előre lépjen az uniós közigazgatási eljárásjog kodifikációja.

³² C-189/02 P Dansk Rørindustri and Others v Commission, EU:C:2005:408 209

³³ C-189/02 P Dansk Rørindustri and Others v Commission, EU:C:2005:408 211

³⁴ C-189/02 P Dansk Rørindustri and Others v Commission, EU:C:2005:408 213

³⁵ C-322/88 Grimaldi, EU:C:1989:646, 18.

13. A szakirodalomban azonban megjelentek azok az álláspontok, amelyek arra hívják fel a figyelmet, hogy mivel nincs olyan egységes jogi dokumentum, amelyre visszavezethetők lennének ezek a szervek, ezért a legitimitásuk erős demokratikus deficitben³⁶ szenved. A demokratikus deficitet erősíti, hogy az agency típusú szervezetek esetében jellemző az elszámoltathatóság/felelősségre vonás hiánya, vagy legalábbis annak elégtelen volta. Ez nem csak az alkotmányos státuszukat érinti, hanem megléte a jó közigazgatást is garantálná.³⁷
14. Bizonyos szektorokban, így a digitális piacon az uniós jog *kifejezetten megköveteli* független szabályozó hatóságok működtetését (pl. média, hírközlés), így a tagállami szintű ügynökségek súlya megnőtt. Látható tehát, hogy az EU-jog már ebben a vonatkozásban is korlátozza a nemzeti jogalkotó szervezetalakítási mozgásterét, ami számos megválaszolandó kérdést felvet. Ezek a független szabályozó ügynökségek ugyanis – épp autonómiájuk következtében – jelentős, a tagállamokban is *alkotmányossági, illetve demokratikus defícit*tel *küszködnek*, amelynek kiküszöbölésére több közjogi jellegű megoldás lehetséges.
15. A független szabályozó hatóságok több ágazatban, így a digitális piac területén is az *országhatárokon átnyúló hálózatokat* működtetnek (pl. információszerzési céllal), ilyen például a Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) is.
16. A kontinentális európai országok alkotmányaiban szabályozó hatóság jellegű szervtípus általában nem jelent meg. Van ugyan arra példa (Görögország), hogy az alkotmány független közigazgatási hatóságot mint szervtípust intézményesít, de a legtöbb esetben vagy konkrét szerv (Lengyelország, Málta), vagy még általánosabb szabályozás kap helyet az alkotmányban. Utóbbi megoldás alatt azt kell érteni, hogy *az alkotmány általánosan, keretszabályozás jelleggel teremti meg a lehetőségét annak, hogy közigazgatási szerv bizonyos autonómia birtokában rendeletet alkosson* (pl. Finnország, Hollandia, Írország, Németország, Svédország és Szlovákia).³⁸
17. Szabályozó hatóságokra általában olyan területeken van szükség, *ahol gyorsan változnak a technikai szabályok* (pl. közlekedés, energiapiac, média, pénzügyi szektor), ezért a jogszabályok nem képesek betölteni a közigazgatási jogi szabályozás egyik legfontosabb, garanciális jelentőségű funkcióját: nevezetesen, hogy annak ismeretében a jogalanyok nagy vonalakban ki tudják számítani, hogy egyedi ügyükben a közigazgatási hatóság milyen döntést fog hozni. Ezekben az ágazatokban a szabályozás gyakran elvont, absztrakt fogalmak – a médiatörvényekben például a jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltató – köré épül, amelyek nem alkalmasak arra, hogy pusztán azok ismeretében az ügyfelek előre lássák a közigazgatási döntés tartalmát, illetve annak motívumait, a mérlegelés szempontjait.³⁹ Ezt a szerepet gyakran – a szakirodalomban elterjedt kifejezéssel

³⁶ Mock, *i.m.* 12. p.

³⁷ David Dyzenhaus: *Accountability and the Concept of (Global) Administrative Law* In: Hugh Corder et al. (eds). *Global administrative Law – Development and Innovation*, Cape Town Juta 2009. 12. p. idézi Mock. 2012. 24. p.

³⁸ Temesi István: Az önálló szabályozó szervek nemzetközi példái. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013. (6. évf.) 12. sz. 8-14., 13. p.

³⁹ Vincze Attila: Önálló szabályozó szervek – egy alkotmányjogi problémavázlat. *Közjogi Szemle*, 2013. (6. évf.) 3. sz. 7-15. 10. p. A német szakirodalom alapján ezt úgy jellemzi, hogy a szabályozó hatóságok kondicionális (ha-akkor logikára épülő) helyett finális szabályozást végeznek. Ez azt jelenti, hogy a feladat- és hatáskörüket szabályozó norma nem tényállásokat rögzít, amelyek bekövetkezte esetén a hatóság jogszabályban megállapított jogkövetkezményeket alkalmaz, hanem az elérni kívánt állapotot írja körül, de az oda vezető utat a szabályozó hatóságnak kell megtalálnia.

élve *ex ante* típusú, kvázi jogalkotó jellegű⁴⁰ – *hatósági jogalkalmazói döntések veszik át*: a potenciális ügyfelek azt fogják megvizsgálni, hogy a hatóság milyen döntést hozott az ő esetükhöz hasonló ügyekben, és ebből próbálnak meg következtetéseket levonni. Vagyis *az egyedi döntésekből, a hatósági gyakorlatból általánosítható szabályszerűségeket, mintázatokat próbálják meg „sorvezetőként”, normaként követni*. A szabályozó jelleg így gyakran magában a hatósági döntésben is megjelenik: a szolgáltatóra vonatkozó működési normákat egyedi hatósági határozatban állapítják meg (például a működési engedélyek előírják ügyfélszolgálat működtetését), amelyet nemcsak a címzett, hanem a többi, hasonló helyzetben lévő piaci szereplő is figyelemmel követ és működése során figyelembe vesz. Erre éppen a jogi szabályozás fentebb leírt sajátosságai (absztrakt jogi fogalmak és a jogalkalmazás ebből eredő esetleges kiszámíthatatlansága) miatt lehet szükség. Ilyen módon az eredetileg egyedi jellegű hatósági aktus normatív színezetűvé válik⁴¹. Ez teszi lehetővé, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő piaci szereplők tekintetében érvényesüljön az ügyfélegenlőség, a diszkrimináció-mentesség, tehát végső soron a jogegyenlőség alkotmányos elve.⁴²

18. A szabályozó hatóságok mindennek elősegítésére sokszor nemcsak egyedi döntéseket hoznak, hanem közleményeket, tájékoztatókat, ajánlásokat, iránymutatásokat és más hasonló, *soft law* jellegű dokumentumokat bocsátanak ki, amelyekkel orientálni igyekeznek a piaci szereplők tevékenységét, például a jogszabályokhoz, saját gyakorlatukhoz fűződő magyarázatok formájában.⁴³ Látható tehát, hogy a szabályozó hatósági tevékenység két megjelenési formája, *az egyedi és a normatív döntéshozatal újra és újra összefonódik*, nehezen bogyozható szét. Ez alkotmányossági szempontból is kérdéseket vet fel: a szabályozó hatóság ugyanis gyakran úgy hoz általános kötelező magatartási szabályként funkcionáló döntést, *hogy az alkotmányos szabályozás az adott kérdés vonatkozásában kifejezetten nem ruházza fel jogalkotási hatáskörrel*. Másrészt a döntéshozatali eljárásához nem fűződnek a jogalkotási eljárás garanciái, amelyek többek között a nyilvánosságot és az átláthatóságot hivatottak biztosítani (pl. törvényjavaslatok nyilvánossága, jogszabály-tervezetek véleményezése a közigazgatási egyeztetés során stb.). Ezzel összefüggésben akár a szabályozó hatósági tevékenység alkotmányos keretek közé szorításaként is értékelhető, ha a jogalkotó (alkotmányozó) a szabályozó hatóságokat jogalkotási hatáskörrel ruházza fel (lásd pl. a

⁴⁰ Kovács András György: „Mitől szabályozó egy hatóság?” In: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László: *Verseny és szabályozás 2008*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009. 13-45., 22-32. p. A szabályozó hatósági döntések *ex ante* jellege azt jelenti, hogy e döntések jövőbeli magatartásokat írnak elő múltbeli tények értékelése és azokból végzett valószínűségi becslések alapján. Ilyen döntés pl. egy versenyhatósági eljárásban a vállalkozások összefonódásának engedélyezése tárgyában hozott határozat, amelyben a hatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy az összefonódásnak melyek a várható piaci hatásai.

⁴¹ Ez nem csak azt jelenti, hogy az ügyfél normaként értelmezi a hatóság aktusát, hanem egyre többször tapasztalható, hogy a normaszzerű aktusok kibocsátására ágazatonként eltérő saját jogintézmények jönnek létre.

⁴² Kovács András György *i.m.* 25. p.

⁴³ Ilyen például a magyar Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) klasszifikációs ajánlása, amelyben a kiskorúak védelmében alkalmazott korhatár-besorolásnál irányadó részletes szempontokra, az egyes műsorszámok közzététele előtt és közben alkalmazható jelzésekre, illetve a minősítés közzétételének módjára vonatkozó jogalkalmazási gyakorlatának fő elvi szempontjait teszi közzé [Mttv. 9. § (8) bekezdés]: http://mediatanacs.hu/tart/index/824/Klasszifikacios_ajanlas § (8) bekezdés].

http://mediatanacs.hu/tart/index/824/Klasszifikacios_ajanlas

magyar önálló szabályozó szervek rendeletalkotási hatáskörét).⁴⁴ Ugyanakkor a piaci szereplők számára sokszor sokkal transzparensőbb is lehet a szabályozó hatóságok normaalkotási eljárása, mint a jogalkotási eljárás, mert általában kevés szereplőt érint, és valamennyien részt vesznek az előkészítésben, információadással, az egyeztetési szakaszban való aktív részvétellel, ezért a valóságban elég erős ráhatásuk lehet a később megjelenő quasi normára.

19. A szabályozó hatósági tevékenységet indokolja, hogy *mára nagymértékben megnövekedett a szabályozási rendszerek komplexitása*.⁴⁵ Újfajta szabályozó szervek jelentek meg (mint pl. a szabályozó hatóságok), amelyek átvettek bizonyos regulációs funkciókat más, hagyományosabbnak tekinthető szervektől (pl. minisztériumoktól). Ezek általában egy-egy ágazatra specializált hatóságok. Mindez nemcsak a központi államigazgatáson belül játszódik le: szubnacionális (regionális) és szupranacionális (pl. európai uniós) szinten egyaránt működnek szabályozói hatáskörökkel felruházott közjogi jogalanyok. Mellettük természetesen nem tűntek el a hagyományos jogalkotó szervek sem. *A rendszer komplexitását növeli, hogy szinte minden esetben keverednek a jogalkotói és a hagyományos jogalkalmazói szerepkörök, jellemzően egy szerven belül is.*
20. A szabályozás (*regulation*)⁴⁶ modern fogalma éppen ezért mind a két hagyományos tevékenységfajta magába foglalja.⁴⁷ Lényegét tekintve egy magánjellegű életviszonynak vagy tevékenységnek a közigazgatási felügyeletét jelenti, amelynek a célja valamilyen közérdekű magatartási szabály érvényesítése. Ennek részét képezi azoknak a közszolgáltatási kötelezettségeknek, versenyszabályoknak és szakmai standardoknak a meghatározása, amelyek a közigazgatási szerveket és a külső jogalanyokat (ügyfeleket) egyaránt kötelezik. Idetartozik a konkrét részletszabályok meghatározása és mindezek egyedi esetekre történő alkalmazása (pl. engedélyek kiadása, bírságok vagy egyén szankciók kiszabása). Ilyen módon a szabályozás tulajdonképpen feladatok összessége, láncolata, ahol az előző feladat kimenete (outputja) a következő feladat bemenete (inputja), ellátásának feltétele és forrása. Egy komplex szabályozási rendszerben minden szabályozási feladat jelen van, de jellemzően nem egy szerv kezében összpontosul. A szabályozás e szervek együttműködésének terméke.⁴⁸ Ez az összetett, komplex rendszer a hagyományos, hatalommegosztáson alapuló államszervezet felől nézve több problémát vet fel.
21. A hagyományos kontinentális – és ezen belül magyar – közjogi felfogás elválasztja egymástól a jogalkotást és a hatósági jogalkalmazást mint két külön tevékenységfajta. Előbbi a normatív szabályok megalkotását jelenti, vagyis a címzetti köre nyitott, a szabályt

⁴⁴ Vincze *i.m.* 11-13.p., Temesi *i.m.* 9. p. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a jogszabályalkotó hatáskörrel való felruházás kizárólag elvont alkotmányjogi értékek érvényesítése érdekében történik, abban hatalmi, politikai szempontok is szerepet játszhatnak.

⁴⁵ Jan Rommel – Koen Verhoest – Joery Matthys: Specialization and Fragmentation in Regulatory Regimes. In: Per Laegreid – Koen Verhoest (eds.): *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. 66-67.p.

⁴⁶ A szabályozás (*regulation*) fogalma eltérő tartalommal bír az egyes tudományágakban. A „*regulation*” kifejezés elsősorban a közgazdaságtudomány eredménycentrikus felfogását tükrözi, hiszen a gazdasági szabályozók piacot alakító hatása a fontos, nem pedig annak a formája. A jogtudomány számára azonban releváns, hogy milyen eszközökkel éri el a szabályozó funkciót az arra jogosult.

⁴⁷ A szakirodalom már Magyarországon is ezt a terminológiát használja egyes esetekben, például Balogh Virág: Fogyasztóvédelem, szabályozás, hatékonyság. *Iustum Aequum Salutare* VIII. 2012. 3–4. 7–26. p.

⁴⁸ Rommel – Verhoest – Matthys *i.m.* 66-67.

pedig a címzettnek folyamatosan mindaddig követnie kell, amíg az hatályos. Ezzel szemben a hatósági jogalkalmazás a normatív szabály konkrét esetekben történő érvényesítését, azaz egyedi aktusok kiadását jelenti, ahol a döntés címzetti köre egyedileg beazonosítható, zárt, és az előírást jellemzően egyszer kell teljesíteni.⁴⁹ A fent ismertetett komplex felfogás ezt a különbséget elmossa, ezáltal elméleti síkon nehezen kezelhetővé teszi.⁵⁰ Reális veszélyként merül fel, hogy a hatalommegosztást veszélyezteti a két szerepkör összevisszása. Azzal ugyanis, hogy egy kézben összpontosul a jogalkotói és a végrehajtó hatalom, *túlzott hatalomkoncentráció valósulhat meg*. A modern alkotmányos rendszerek természetesen nem csak a szabályozó hatóságok révén szembesülnek ezzel a problémával, hiszen a kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok is rendelkeznek egyidejűleg jogalkotó és jogalkalmazó hatáskörrel. Másrészt az elválasztás értelemszerűen nem lehet teljes: a demokratikus politikai⁵¹ viszonyokból fakadóan erőteljes személyi összefonódások kötik össze a törvényhozást és a végrehajtást, továbbá az állami szervek együttműködni is kötelesek egymással. A szabályozó hatóságok azonban függetlenségük folytán különös jelentőséghez jutottak az elmúlt időkben, ami speciális kihívás elé állítja a hatalmi ágak felosztásának hagyományos hármas rendszerét.⁵²

22. Nyilvánvaló, hogy ilyenfajta komplex közhatalmat kizárólag egyértelmű demokratikus legitimitáció birtokában lehet gyakorolni.⁵³ Az egyértelmű demokratikus legitimitáció a következő követelményeken keresztül ragadható meg: a) A szabályozási tevékenységnek *egyértelmű, világos jogszabályi felhatalmazáson kell alapulnia*. A felhatalmazó rendelkezéssel szemben jogszabályok esetén a jogalkotói törvény azt az elvárást támasztja, hogy határozza meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.⁵⁴ Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a felhatalmazás nem lehet biankó, azaz nem biztosíthat korlátlan mérlegelés jogot a felhatalmazott szerv számára a szabályozás tartalmának kialakításakor. Meg kell határozni azokat a szempontokat, amelyek korlátok közé szorítják a jogalkotó mérlegelési jogkörét.⁵⁵ Figyelemre méltó, hogy az amerikai legfelsőbb bírósági joggyakorlat és jogirodalom szintén a tág mérlegelés, illetve a diszkréció alkotmányosságának megítélésére állította fel az „egyértelműségi tesztet” (*intelligible principle test*), amely szerint a Kongresszusnak, amikor felhatalmaz egy ügynökséget jogalkotói aktus kiadására, meg kell határozni egy érthető elvet (*intelligible principle*), amelyet az ügynökségnek szem előtt kell tartania.⁵⁶ Ha nem teszi, akkor a jogalkotó hatáskör átruházása alkotmányellenes. b) A demokratikus legitimitáció

⁴⁹ A magyar szakirodalomból lásd: Szalai Éva: A közigazgatás működése, tevékenységfajtái. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 65-69., Jakab András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről.* Budapest, Uniós, 2003, 23., Csink Lóránt – Mayer Annamária: *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társzabályozás és szabályozó hatóság a médiajogban.* Budapest, Médiatanács Médiatudományi Intézete, 2012. 103-111.,

⁵⁰ Sajó András: Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: a Comparative Perspective *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica*, 2007. 5-51., 23-25. p.

⁵¹ Varga Zs. András: *Közigazgatás és jogalkotás* 550-551.

https://jak.ppke.hu/uploads/collection/207/file/LABADY_unnepi_kotet0919_nyomasra.pdf

⁵² Ennek az elméleti kérdésnek nagyon gazdag irodalma van az amerikai jogtudományban, lásd például Peter L. Strauss: The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch. *Columbia Law Review* Vol. 84 No. 3 (Ápril 1984) 573-669. Az amerikai szakirodalmat összefoglalja és értékeli Forgács Anna: Az ügynökségek jogalkotói hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban. *Jogtudományi Közöny* LXIX. évf. 12. szám 2014. december 569-578.

⁵³ Ez az alkotmányos követelmény a közhatalom gyakorlásának minden formájára igaz, lásd a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatot és a 16/1998. (V. 8.) AB határozatot.

⁵⁴ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (a továbbiakban: Jat.) 5. § (1) bekezdés

⁵⁵ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat

⁵⁶ Forgács 572-573.

további összetevője a *részvétel elve*. Ennek lényege, hogy a szabályozás által érintett jogalanyok részt vehessenek a szabályozási döntés – jogszabály vagy más norma – előkészítésében, és ezáltal befolyást tudjanak gyakorolni a szabályozás tartalmára. A modern alkotmányos rendszerekben erre általában kiterjedt szabályozást találunk, pl. az elektronikus információszabadság, a közérdekű adatok nyilvánossága, a kormányzati döntések társadalmi egyeztetése és nyilvánossága témaköreiben. Ennek Magyarországon elsősorban a jogalkotási aktusok, különösen a jogszabályok tekintetében vannak hagyományai és szabályozása a rendszerváltás óta. Azonban ennek nemcsak a formálisan, az Alaptörvény és a Jat. rendszerében jogforrásnak minősülő normák – tehát a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök –, hanem az egyéb szabályozási döntések esetében is nagy a jelentősége.⁵⁷ c) Szorosan ide tartozik az *elszámoltathatóság és a jogorvoslat* követelménye. Ennek értelmében a szuverén nép, illetve a képviselőjében eljáró törvényhozó hatalom figyelemmel kíséri, hogy a közigazgatási szerv hogyan él a rá ruházott normaalkotó hatalommal, és ha azt látja, hogy túljérteszkedett a kapott felhatalmazáson, akkor megteszi a szükséges korrekciós lépéseket. Ez szorosan összefügg a részvétel és az átláthatóság elvével, vagyis a kontrollnak már a döntés megszületése előtt, folyamatosan érvényesülnie kell. Ugyanakkor alkotmányos jelentőségű garancia a jogorvoslat elvének érvényesülése, vagyis az, hogy legyen olyan, lehetőleg külső, magasabb szintű fórum, amely képes arra, hogy legalább jogszerűségi szempontból felülvizsgálja a szabályozói döntéseket. Ez a fórum – függetlensége, illetve a jogszerűségi kontroll központi szerepe miatt – elsősorban a (közigazgatási) bíróság, illetve az alkotmánybíróság lehet.⁵⁸

23. A korábban tárgyalt jogorvoslati modell, mely szerint a szabályozó hatósági döntések közigazgatáson belüli fellebbezéssel nem, csak közigazgatási bíróság előtt támadhatók meg, rávilágít az autonómia legszembetűnőbb ellentmondására. Egyrészt nyilvánvaló, hogy a közigazgatáson belüli kérelemre induló jogorvoslat, a fellebbezés intézményesítése szakmai értelemben kiüresítené a függetlenséget. Másrészt megmutatja, hogy az ágazatért továbbra is felelős miniszter, illetve a Kormány elvileg nem tud érdemben befolyást gyakorolni a szabályozó hatóság szakmai munkájára, noha a törvényhozásnak, azon keresztül pedig a választóknak el kell számolnia arról, hogy miként hajtotta végre a programját, amelyre a választóktól felhatalmazást kapott. Ennek fényében különleges súlya van a közigazgatási bíróságnak, hiszen érdemben csak ő tud kontrollt gyakorolni a független ügynökségek egyedi ügyekben hozott közhatalmi döntései felett. Ez a kontroll azonban a magyar közigazgatási bíráskodás rendszerében korlátozott: kizárólag kérelemre indulhat, a bíró főszabály szerint csak a kereseti kérelem keretei között vizsgálhatja felül a hatósági döntést és kizárólag jogszerűségi szempontból (tehát pl. célszerűségi szempontból nem). Mindezt úgy, hogy a bírótól a rá vonatkozó szabályok nem követelik meg, hogy az adott ágazat

⁵⁷ Az amerikai *Administrative Procedure Act* ezt biztosító funkciójára lásd Sajó 23-25.p., ill. Forgács 577-578. p. A részvétel elvére (igaz, elsősorban a hatósági döntések tekintetében) lásd: Krisztina Rozsnyai: Public Participation in Administrative Procedures: Possibilities and Recent Developments in Hungary. *Curentul Juridic* 58:(3) 50-66. p. (2014). Hozzá kell tenni, hogy egyes európai uniós jogforrások megkívánják, hogy a tagállami szabályozó hatóságok bevonják az érdekelteket a döntéseik meghozatalába, lásd pl. az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelvét (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról („Keretirányelv”).

⁵⁸ Ennek újabb irodalmából lásd pl. Krisztina Rozsnyai: The Courts as Promoters of Good Governance. In: NISPAcee (ed.) *Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism? Presented Papers from the 22nd NISPAcee Annual Conference*. Budapest, Hungary, 2014.05.22-2014.05.24. Pozsony: NISPAcee, 2014. Paper WG X/2/2.

szempontjából releváns szakmai tudással rendelkezzen. Ez az ellentmondás megtöri a demokratikus legitimitáció elvét, nagymértékben kiveszi a szabályozó hatóságokat a demokratikus kontroll alól. Épp ezért fontosak azok a demokratikus garanciák – így a nyilvánosság, az átláthatóság, a felhatalmazás stb. –, amelyek ezt pótolni tudják. A demokratikus legitimitációval, illetve annak hiányával összefügg az autonómia kérdésköre. Láttuk, hogy *a szabályozó hatósági tevékenység csak megfelelő autonómia birtokában végezhető, és ezt az EU joga által is megkövetelt átláthatósági és számonkérhetőségi előírásokkal kell a nemzeti jogokban garantálni.* Ennek az autonómiának a pontos tartalma azonban mindig kormányzati, azaz politikai döntés tárgya, annál is inkább, mert az uniós jogszabályok sok esetben nem tisztázzák ennek részleteit, hanem ráhagyják a tagállami jogalkotóra. Így lehetséges többek között az, hogy noha az államigazgatás elvileg közvetlen személyzeti beavatkozási jogosítványokat nem gyakorol magyar szabályozó hatóságok felett, de közvetetetteket igen. Az NMHH, valamint a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) elnökét például a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.⁵⁹ Ugyan a kinevezési jogkör nem az államigazgatás kezében van, de *a személyi javaslat megtétele révén olyan meghatározó befolyásolási eszközt kap, amely alkalmas a függetlenség kiüresítésére.* Sőt a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnöke – annak önálló szabályozó szervi jogállása ellenére – a miniszterelnöktől kapja a megbízatását.

24. Az előző pontban bemutatott alkotmányossági problémákra többféle válasz lehetséges. Az egyik ilyen megoldás *a szabályozó hatóság formális jogalkotó hatáskörrel való felruházása a vonatkozó alkotmányos követelményeknek megfelelően.* Ez történt a magyar önálló szabályozó szervvel mint szervtípussal, amely az Alkotmányban, illetve az Alaptörvényben rendelet-, azaz jogszabályalkotási felhatalmazást kapott. Ezzel – függetlenül az alkotmányozói döntés indítékaitól – a szabályozó hatósági döntést az alkotmányozó felruházta mindazokkal a biztosítókkal, amelyek a magyar jogalkotás rendjében a jogszabály-alkotás folyamatához kapcsolódnak.⁶⁰ Jelen tanulmánynak nem tárgya, hogy ezeknek a garanciáknak a minőségét vizsgálja, csupán rögzíti ezt a tény.
25. Egy másik lehetséges válasz a fenti dilemmákra a szabályozó hatósági döntések *hatékony bírói felülvizsgálatának a biztosítása.* Ez a klasszikus értelemben vett közigazgatási hatósági döntések esetében már gyakorlatilag a rendszerváltás óta biztosított. Ugyanakkor a nem hagyományos, a szabályozó hatósági tevékenység specialitását adó *soft law* eszközök esetében nem feltétlenül, hiszen ezeknek az esetében már önmagában a jogi hatás létezése is vitatható. Ha elfogadjuk, hogy van joghatásuk, akkor sem biztos, hogy ez – kizárólag – egy egyedi hatósági döntés joghatása, hiszen – mint láttuk – kvázi normatív jellegük is lehet.⁶¹ Következésképp nem egyértelmű, hogy a szabályozó hatósági döntések lehetnek-e egyáltalán bírói felülvizsgálat tárgyai. A 2018. január 1-jén hatályba lépett új közigazgatási perjogi kódex, a Kp.⁶² épp a hézagmentes jogvédelem garantálása céljából terjesztette ki a tárgyi hatályát egyes olyan közigazgatási tevékenységekre is, amelyek a korábbi szabályozás

⁵⁹ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 35. § (2) bekezdés, 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (Mttv.) 111/A. § (1) bekezdés.

⁶⁰ Lásd bővebben: Fazekas János: Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon. Új Magyar Közigazgatás, 2015. (8. évf.) 2. sz. 15-21.

⁶¹ A hatékony bírói jogorvoslat tartalmi problémáiról ld. Kovács András: –A bírói döntések karakterisztikája komplex problémák esetén, az ítéleti indokolás meggyőző erejének egyes kérdései. Állam és Jogtudomány 2006/2. 269-289.

⁶² 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.)

idején nem estek a közigazgatási bíraskodás hatókörébe, mivel nem fértek be a szűk értelemben vett hatósági tevékenység keretei közé. A Kp. rendszerében a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata, a közigazgatási tevékenység pedig egy közigazgatási jog által szabályozott, az érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekmény vagy mulasztás. Ilyen cselekmény lehet *az egyedi ügyben alkalmazandó, de a Jat. hatálya alá nem tartozó általános hatályú rendelkezés*. Ez viszont csak azzal a közigazgatási cselekménnyel együtt lehet közigazgatási jogvita tárgya, amelynek a megvalósítása során alkalmazták (tehát pl. egy közigazgatási hatósági döntéssel együtt). Ez alól kivétel, ha a jogsérelem az általános hatályú rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, közigazgatási cselekmény megvalósulása nélkül következett be.⁶³ Látható tehát, hogy a Kp. terminológiájában az „általános hatályú rendelkezés” az a fordulat, amelynek a szabályozó hatósági *soft law* eszközök megfeleltethetők, bár ez sem feltétlenül van így, hiszen kérdés, hogy ezek valóban a jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányulnak-e.⁶⁴ Másrészt erősen behatárolja a jogvédelem terjedelmét, hogy főszabály szerint tipikusan csak azzal a hatósági döntéssel együtt lehet megtámadni a *soft law* eszközt, amelyet a hatóság annak alapján kiadott. A Kp. által felállított kivételi szabály nem tűnik ezekben az esetekben gyakran alkalmazhatónak.

26. A harmadik lehetséges megoldás a szabályozó hatósági tevékenység nyilvánosságának, átláthatóságának és számonkérhetőségének növelése. Ennek számos bevett módszere van a modern alkotmányos államokban, így az ügynökségek személyi állománya, különösen a vezetők függetlenségének biztosítása (lásd a korábban említett autonómia-garanciákat), az érdekeltek bevonása a döntéshozatalba stb.⁶⁵ Ennek egyik speciális eszköze – amelyet a kutatás során részletesebben is megvizsgáltunk – szabályozó ügynökségek közötti kapcsolatok intézményesítése sajátos kapcsolatot teremt az uniós döntéshozatal és a tagállami (magyar) szabályozó hatósági működés között.

III. Az európai eljárásjog hatása a magyar közigazgatási eljárásjogra⁶⁶

1. A kutatási időszak alatt a *legintenzívebb és legnyilvánvalóbb hatás a közigazgatási eljárásjogban mutatható ki*. Ez több tényező eredménye. Egyrészt annak, hogy az anyagi jogi intézmények közelítése sok esetben nehéz, vagy lehetetlen, de a kiszámítható eljárásjogon keresztül sokkal gyorsabban és indirekt módon biztosítható a nemzeti közigazgatási rendszerek befolyásolása. *Kiemelkedő ebben a körben az Európai Bíróság (továbbiakban EuB) gyakorlatában kikerítályosodott szabályok általános elvekké sűrítése és magyar jogba való implementálása. Az európai eljárásjogi tendenciák azt igazolták, hogy az eljárásjogi globalizáció ma már sokkal inkább az európai*

⁶³ Kp. 4. § (1), (3) és (5) bekezdés

⁶⁴ Az egyik közigazgatási jogi tankönyv az általános hatályú rendelkezésre példaként a következőket hozza: közigazgatási szerv nem normatív utasításban kiadott szabályzata, köztestület alapszabálya vagy felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata. Ezek vitán felül joghatás kiváltására alkalmas közigazgatási jogi aktusok, míg pl. szabályozó hatósági ajánlások, iránymutatások stb. nem feltétlenül, hiszen kötelező erejük általában nincs egyértelműen kimondva. Lásd Fazekas Marianna: A közigazgatási bírói út. In: UÓ (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 343. p.

⁶⁵ Bram Verschuere – Koen Verhoest – Falke Meyers – B. Guy Peters: Accountability and Accountability Arrangements in Public Agencies. In: Tom Christensen – Per Laegreid (eds.): *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State.* Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 2006. 268-298. p.

⁶⁶ Az eljárásjogi következtetések Rozsnyai Krisztina kutatómunkáján alapulnak. Rozsnyai Krisztina: *Hatékony jogvédelem* ELTE Eötvös Kiadó (várható megjelenés: 2019. március) című kötete alapján készültek

értékközösséget fejezi ki, mint gazdasági érdekeket. A közösségi jog alkalmazása során kiolvasztott számos általános alapelvnek van ugyanis közigazgatási eljárásjogi vetülete. Ezeknek az elveknek a tagállamok közös közigazgatási hagyományaiból való levezetése és eljárásjogi tartalmuk kibontása az EuB gyakorlatában kezdetben a hiányzó eljárásjogi rendelkezéseket pótolta, tartalmukat a bíróság lépésről lépésre formálta. Mára nagyon fontos orientáló szerepük van a tagállamok eljárásaiban. Jelentős részük a jogállamiság elvéhez köthető, mint például a közigazgatás joghoz kötöttsége, a jogbiztonság elve, a bizalomvédelem, azaz a jogos várakozások védelme, a törvény előtti egyenlőség. *Ezek az elvek ma már joggal tekinthetők a transznacionális alkotmányosság garanciáinak.* Idesorolhatók még, kifejezetten eljárásjogi elvekként, a fair eljárás követelménye, a hatóság részéről megkövetelt pártatlanság, a tényállás-tisztázási kötelezettség, az indokolási kötelezettség, továbbá az ügyfeleknek biztosított nyilatkozattételhez, iratbetekintéshez, jogorvoslathoz, illetve a képviselőhöz való jogosultsága. Ezek az elvek azért is garanciális jelentőségűek, mert a globális jogi térben a normák egyre gyakrabban célozzák meg az egyéneket közvetlenül, és ezért fontos, hogy az európai uniós polgárok közvetlen jogi védelemben is részesüljenek.

2. Az európai eljárásjogi egységesítéssel kapcsolatban megállapítható, hogy *a magyar közigazgatási eljárásjog több szempontból előrébb járt*, mint az uniós tagállamok, és maga az Európai Unió. Minden jogrendszerben szükségszerűnek tűnik annak a fejlődési útvonalnak a bejárása, amelyen hazánk is végig haladt: a kazuisztikus, egyes ügyekre vonatkozó szabályozástól egy általános közigazgatási eljárásjogi törvényig a többi fejlett állam közigazgatási joga is bejár(t). Több nemzeti szabályozást hozhatunk fel példának, de kiemelkedő a közelmúltból *a francia általános eljárásjogi törvény megalkotása*, amelyről hosszú ideig úgy tartották, hogy nincsen rá szükség, de végül – többek között a ReNEUAL-projekt hatására is⁶⁷ – megszületett.⁶⁸ A hazai szabályozás több megoldásában modellként szolgált a most kodifikáló államok számára is.
3. Új szintje az európai eljárásjognak az *európai eljárásjogi kodifikáció*, melyre az igényt nem csak a belső piaci egységesítési törekvések hívták elő, hanem az is, hogy ezt a fejlődést különösen az uniós jog végrehajtásának eredeti modelljében beállt változások indukálják. Az uniós jog végrehajtásának vagy közvetlenül az Unió szervei révén, vagy a tagállami közigazgatási szerveken keresztül megvalósuló végrehajtása (a közvetlen és a közvetett végrehajtás) mellett mára ugyanis egyrészt számos olyan módozat is kialakult, ahol a végrehajtásban mind tagállami, mind uniós intézmények részt vesznek.⁶⁹ Másrészt szintén jelentős hatást gyakorol az a tény, hogy a közvetett végrehajtással kapcsolatos hiányosságok, nehézségek miatt a közvetlen végrehajtás közvetett végrehajtáshoz képesti aránya, jelentősége egyre nő.⁷⁰

⁶⁷ Jean-Marc Sauvé: *A la recherche des principes du droit de la procédure administrative*. Ouverture du colloque organisé par la Chaire Mutations de l'action publique et du droit public (MADP) de l'Institut d'études politiques de Paris, (2014. december 5.) <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/A-la-recherche-des-principes-du-droit-de-la-procedure-administrative> (2017. június 26.)

⁶⁸ Code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Elfogadva 2015. okt. 23-án, egyrészt [az ordonnance n° 2015-1341](#) (partie législative), másrészt a décret n° 2015-1342 (partie réglementaire) révén, hatálybalépés néhány kivétellel 2016. január 1-én.

⁶⁹ Ilyen közös végrehajtási módozat például a tagállami vasúti biztonsági előírások szigorításának Európai Bizottsági jóváhagyáshoz kötése.

⁷⁰ Részletesen a közvetlen végrehajtás problémáiról Szegedi László: *Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: a szubjektív jogsérelemből közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása*. ELTE ÁJK, Doktori értekezés, Budapest, 2016. 2.2.2. alcím

4. Az uniós eljárási jog is bejárta az eljárásjogi kodifikáció lépcsőfokait, amelyeket a nemzeti jogból már jól ismerhetünk: először egyes jogintézményekre, illetve egyes ügyfajtákra fogadtak el szabályokat (például a Tanács 1182/1971/EGK rendelete az időtartamokra, időpontokra és határidőkre vonatkozó szabályok meghatározásáról, vagy a környezeti hatásvizsgálatról szóló 2011/92/EU irányelv), majd egy-egy átfogóbb, több ügycsoportot érintő, egyes különös eljárásokra nézve (így például a Tanács 1/2003/EK rendelete a versenyszabályok végrehajtásáról vagy a környezeti információkhoz való hozzáférésről szóló 2003/4/EK irányelv) alakultak ki szabályok. Ezt követően – illetve az egyes területek eltérő fejlettségére tekintettel már ezzel párhuzamosan – megindult egyes részterületek általános jelleggel való szabályozása, ennek eredménye például a vámkódex, vagy a Tanács 659/1999/EK rendelete az állami támogatások eljárásjogi kérdéseiről. Szintén ide kapcsolhatjuk egyrészt az inkább a nemzeti közigazgatási eljárásjogok átalakításának céljával elfogadott jogforrást: *a szolgáltatási irányelvet, amely eddig talán a nemzeti eljárásjogok közötti legnagyobb egységsülési folyamatot váltotta ki. Az Európai Parlament és a Tanács belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) nem csupán egyes ágazatokat, hanem a szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó hatósági engedélyezési eljárásokat általában vette célba. Az általa bevezetett megoldások közé tartozik például az egyablakos ügyintézés, az integrált eljárásoknak és ezzel együtt a közreműködő hatóságok fogalmainak megjelenése, továbbá az engedélyezési eljárások bejelentési kötelezettségekkel való kiváltása.*⁷¹
5. A kodifikációs folyamatok – akárcsak a nemzeti eljárásjogban – már felvetették tehát az általános eljárási szabályok szükségességének a kérdését. Az egyes uniós szervek a hiányzó általános eljárási szabályokat *a tisztviselőkre vonatkozó magatartás szabályok* révén próbálják pótolni. Ilyen dokumentum az *Európai Ombudsman Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe*⁷², amelyet az Európai Parlament kötelezőnek ismert el.⁷³ A Bizottság is adott ki kódexet a jó közigazgatási gyakorlatról, ez azonban az ombudsman kódexénél alacsonyabb szintű garanciákat tartalmaz.⁷⁴ Az általános eljárásjogi szabályoknak egyfajta *első inverz megjelenési formáját jelentik tehát ezek a köztisztviselői etikai kódexek, magatartási szabályok*. Ezen dokumentumok gondolatának megjelenésével nagyjából egy időben indult meg az Európai Alapjogi Charta kidolgozása is.
6. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által kiadott, a *jó közigazgatásról szóló ajánlás* nem uniós jogforrás, hanem az Európa Tanács keretében elfogadott ajánlás, de az Európai Unió Bírósága (EuB), illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatát foglalja össze, részben általános elvek, részben az egyedi döntéshozatalra vonatkozó szabályokon keresztül. A magyar közigazgatási eljárásjogban az *egyik legtöbbször hivatkozott elvi alap*.
7. Az Európai Alapjogi Charta 41. cikke a „megfelelő ügyintézéshez való jog”-ot (*the right to good administration*, vagyis a jó közigazgatáshoz való jogot) intézményesíti. Ez a jogosultság

⁷¹ Fazekas M. Közigazgatási Jog Általános Rész III. 167. p.

⁷² Az Európai Ombudsman által kiadott, a helyes hivatali magatartás európai kódexe <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hu/3510/html.bookmark;jsessionid=19AE8B85105FBFC58DBB7833E5FC24A9#/page/1>

⁷³ European Parliament resolution approving a Code of Good Administrative Behaviour, 6 September 2001.

⁷⁴ Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in Their Relations with the Public, OJ L 267, 73. (2000. okt. 10.) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-good-administrative-behaviour_en.pdf

egyszerre *alapelv és alapjog*⁷⁵, a közigazgatási eljárásjogi jogosultságok anyajogának is tekinthető.⁷⁶ E rendelkezés szerint: „(1) Minden személynek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei és testületei részrehajlás nélkül, korrekt módon és ésszerű időn belül intézzék.” Elismeri egyfelől minden személy jogát ahhoz, hogy az őt negatívan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák; hogy betekintsen a személyére vonatkozó nyilvántartásba, a bizalmas kezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett; továbbá az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket megindokolják. Kimondja továbbá a Charta 41. cikke a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítésére való kötelezettséget, illetve az anyanyelvhasználat jogát. A 42. cikk pedig az iratok megismeréséhez való jogot fejt ki részletesen.

8. A Charta 41. cikkének rendelkezést veszi át – rövidítve, de tartalmilag nagyjából azonosan – az *Alaptörvény XXIV. cikke*. Ez a fejlődési vonal is jól példázza, hogy erősen befolyásolja a nemzeti közigazgatási jogot az Unió joga. Az Alaptörvényben garantált megfelelő ügyintézéshez való jog hatással van mind a közigazgatási eljárásjogi jogalkotásra (ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) alapvető rendelkezései), mind a jogalkalmazásra (elsősorban az Alkotmánybíróság és kisebb részben a bíróságok döntésin keresztül)⁷⁷.
9. *A Charta hivatalos magyar fordítása – és az Alaptörvény vonatkozó alcíme is – szűkíti némiképpen az idegen nyelvekben használt kifejezés jelentéstartalmát, a többi tagállam fordításában ugyanis általában megmaradt a „jó közigazgatás” fogalom.* Mégis jól tükrözi a fordítás azt, hogy itt „közigazgatás” alatt közigazgatási eljárást kell érteni, s rámutat az anyagi jog és az eljárási jog közötti kapcsolatra. Egyrészt a megfelelő ügyintézés az egyik garanciája a helyes, jogszerű közigazgatási döntések meghozatalának. Ez különösen is így van, ha tág mérlegelési jogkörre van a hatóságnak: az anyagi jognak való megfelelés ilyen esetekben tulajdonképpen csupán az eljárási szabályok – ide értve az indokolási kötelezettségre vonatkozó szabályokat is – betartásán keresztül ellenőrizhető. Másrészt az alapjogok védelmében a megfelelő eljárásoknak igen fontos szerepük van, így az eljárásjog tulajdonképpen egyfajta előrehozott jogvédelmet jelent.⁷⁸ A közigazgatási szervezeti megoldások sokfélesége szintén az eljárási jog felértékelődését eredményezi.
10. Az uniós közigazgatási eljárásjog lehetséges kodifikációjának egyik leginkább vitatott eleme a ReNEUAL Mintakódex (továbbiakban MK), amelyet nem az EU jogalkotási apparátusa, hanem egy erre a projektre létrejött kutatóhálózat dolgozott ki. A MK jelen állapotában nem vált jogi dokumentummá, de *több általa felvetett probléma vagy kidolgozott javaslat megjelenik a tagállamok, így a magyar szabályozásban is.* A MK *közigazgatási eljárásjog fogalma szélesebb*, mint általában a tagállami és magyar közigazgatási eljárásjog fogalom, ezért az általa megfogalmazott javaslatok közül azoknak van nagyobb támogatottsága, amelyek a tagállamok által egyöntetűen elfogadott hatósági eljárásjog, illetve az ehhez kapcsolódó információáramlás, az e-közigazgatás, a hatóságok közötti együttműködés kérdéseiben

⁷⁵ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk: *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, OUP, 190. p.

⁷⁶ Az ezzel kapcsolatos álláspontokról összefoglalóan: Fazekas Marianna: Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle*, 2017/2, 31-41., 31-32.; részletesen pedig: Váczi Péter: *A jó közigazgatási eljárásról való alapjog és annak összetevői*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2013.

⁷⁷ Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási Jog. Általános Rész III.* 34-41. p.

⁷⁸ lásd erről bővebben például a 48/1998. (XI. 27.) AB határozatot, ABH 1998, 372., különösen 376–377., illetve F. Rozsnyai Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokusztesz-ágyban*. Budapest, Eötvös, 2010. 37.

fogalmazódtak meg, hiszen ott érzékelhető a közös nevezőre hozható tapasztalat. Jelen állapotában nem tud hasznosulni a magyar jogban a MK jogalkotási eljárásra és közigazgatási szerződésekre vonatkozó javaslata.

11. A MK hatósági eljárásjogban megfogalmazott javaslatai közül mintát jelentettek a magyar hatósági eljárásjog újra szabályozásában többek között az összetett, integrált eljárásokra, az érintett nyilvánosság nyilatkozattételi jogára, az ügyfél ügy-előbbreviteli jogára, vonatkozó mintái, javaslatai.
12. Az érdemi jogorvoslati eljárásokra nézve a *bizalomvédelem jóval nagyobb szerepet kap, mint a magyar szabályozásban a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok, illetve az időkorlátok révén.*⁷⁹ Javasoljuk, hogy a magyar tételes jogban is jelenjen meg a bírói gyakorlatban már nálunk is kialakult, *anyagi jogi visszavonásnak nevezett jogintézmény.*⁸⁰ Erre célszerű lenne külön *terminus technicus-t* találni, s nem is visszavonásnak hívni, hanem pl. *megvonásnak*, vagy *visszavételnek* (a továbbiakban: megvonás). Megvonásról akkor beszélünk, amikor az eredetileg jogszerű döntésekben megadott jogot vonja el a hatóság valamilyen, általában a határozatban előre jelzett okból vagy jogszabályváltozás következtében. Az eljárásjogi visszavonás, amelyet az általános eljárási törvény Ákr. szabályoz a hivatalbóli jogorvoslati – döntés-felülvizsgálati – eljárások keretei között, az eleve jogszerűtlen aktusok visszavonását, megsemmisítését (vagy módosítását, megváltoztatását) jelenti. Ebből következik az, hogy teljesen más filozófiával szabályozza a MK 6. fejezete és az ajánlás V. fejezete ezt az egész kérdést, mint a magyar közigazgatási eljárásjog szabályozása. Különbséget tesznek aszerint, hogy jogszerű vagy jogszerűtlen, és emellett *favorabilis*, az ügyfélre kedvező, vagy *onerózus*, azaz az ügyfélre hátrányos aktusok visszavonásáról van-e szó. Elsőként az ügyfélre hátrányos döntések visszavonását és utána az ügyfélre kedvező döntések visszavonását szabályozzák.
13. Irányadó lehet a hazai szabályozásban a német megoldás. A jogszerű jogosító döntések megvonásánál meg kell határozni annak részletes feltételeit. A magyar bírói gyakorlatban ehhez hasonló megoldás körvonalazódott: bár egy *inkább polgári jogias megközelítéssel*, mely szerint a *clausula rebus sic stantibus* alkalmazva a közigazgatási bírók a körülmények lényeges megváltozására hivatkozással engedik meg az anyagi jogi jog megvonást. Feltétele, hogy az ágazati jog ezt kifejezetten szabályozza: akkor van rá mód tehát egyrészt, amennyiben jelentősen megváltoznak a jogszabályi körülmények, másrészt a jogszabályi előírások be nem tartása, illetve a határozatban foglalt kikötések megszegése, nem teljesítése esetén. Ekkor új ügyként, új eljárásban lehetséges a korábbi jogosultság megvonása tehát akkor is, hogyha nem volt jogszerűtlenek a jogot megállapító aktus kibocsátásakor.⁸¹ Amikor nem az ügyfél magatartása vezet erre, akkor kártalanítási kötelezettség is kapcsolódik a megvonáshoz.
14. A MK ajánlása alapján szükséges lenne részletesebben szabályozni, hogy a hátrányos döntések mikor vonhatók meg, különösen a korrupciós kockázatokra tekintettel. Ki kell alakítani a *döntés jogszerűségére vonatkozó jogos várakozás elvét*. Ha a jogalkotás nem definiálja, ennek a tartalmát minden bizonnyal a *bírói gyakorlat fogja kialakítani*. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog fogalma túl szűk a probléma kezelésére, mert nem feltétlenül csak jogot

⁷⁹ E különbségekről ld. Forgács Anna: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a jobbiztonság és a jogos várakozás elvének védelméről: a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének viszonya a jogos várakozás elvéhez. *Jogesetek Magyarázata* 2012/3., 48-57.

⁸⁰ ld. Fazekas Marianna: *Közigazgatási Jog Általános Rész* III. e V. Fejezet. 13. alcím, illetve Barabás Gergely: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a működési-tevékenységi hatósági engedélyek módosításáról és visszavonásáról - Engedélyezett kereskedelmi tevékenység utólagos hatósági megtiltásának feltételei. *Jogesetek Magyarázata*, 2012/1., 72-103. p.

⁸¹ Barabás *i.m.*, 92-103. p.

megállapító döntéseknél merül fel a jogos várakozások kérdése. A szabályozásban a legnagyobb nehézséget a többi ügyfél helyzetének definiálása okozza, hiszen nagyon nehéz egy mindenki számára elfogadható megoldást kialakítani, amikor ellenérdekű felek vannak az eljárásban.

15. Az egységes Európa mint *értékközösség* talán a legjelentősebb befolyással a *közigazgatási bíráskodás hazai szabályozására* volt. A közigazgatási perjog kodifikációt nehezítette, hogy az Alaptörvénybe nem került be kifejezett alkotmányos alap a közigazgatási bíráskodás funkcióiról, és ezt a problémát az Alaptörvény hetedik módosítása sem oldotta meg. Az európai hatások közül a legmarkánsabb a közigazgatási bíráskodásban, hogy a bírói felülvizsgálat a *szubjektív jogvédelem mellett elmozdult az objektív jogvédelem irányába*. Ennek a legjelentősebb eredménye az önálló közigazgatási perjog megteremtése, mely a polgári perjogi elvektől eltávolította a magyar szabályozást, és a klasszikus német, de elsősorban francia közigazgatási perjogi elveket ültette át az új törvénybe (pl. jog, jogos érintettség nélküli ügyféli jogállás biztosítása meghatározott ügyféli csoportok számára, hivatalbóli bizonyítás kiszélesítése, bizonyítási teher megfordítása, döntés más jogalapra helyezésének elvi lehetősége).

16. A közigazgatási per céljaira vonatkozó szűkös alkotmányos alapozást a magyar közigazgatási A perjog az *EuB által kifejlesztett hatékony jogvédelem elvével* pótolta. A Kp. által alkalmazott *generálklauzula* révén a közigazgatási cselekvések jóval szélesebb köre vitatható bíróság előtt, és *ez jelentősen közelítette a magyar közigazgatási jogot az európai standardokhoz*. A hatékony jogvédelem jelenti egyrészt annak *hízagmentségét*, tehát azt, hogy a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek, és hogy e cselekvések törvényességének vizsgálatához igazodó eljárási szabályok kerültek kialakításra azzal, hogy kerülendő a bírósági eljárás másodfokú közigazgatási szervi eljárássá válása. A jogvédelem hatékonyságához szükség van továbbá a *fegyveregyenlőséget* megteremtő szabályokra is, hiszen a közigazgatási jogvitában – az eltérő jogi helyzetből fakadóan – számos esetben a felek jogait és kötelezettségeit a polgári perjogtól eltérően szükséges szabályozni. A hatékonyság harmadik aspektusa az *időbeli hatékonyság*: olyan szabályokra van szükség, amelyek minél koncentráltabb pervitelt tesznek lehetővé és minél több lehetőséget adnak a közigazgatási jogvita végleges bírósági rendezésére. Negyedik aspektusként a Kp. az alaptörvényi felhatalmazás alapján kialakított, de nem valódi különbírószági rendszerben a szakértelemnek kevésbé biztosított megfelelő szintű koncentrációját⁸² is igyekezett biztosítani: a tanácsban való eljárás főszabályának visszaállítása mellett a közigazgatási perek kevesebb, regionális illetékességgel eljáró bíróság illetékességébe utalása ezt a célt szolgálja [Kp. 13. § (3) bekezdés]. Annak a problémának az orvoslására, hogy a közigazgatási ügyeket csak egy fokon intézi külön bíróság, a Kp. egy új hatáskör-elosztási rendszert alakított ki: egyrészt újra egy fórumra koncentrált a másodfokú ügyekben való döntést, másrészt ugyanezen fórumhoz telepített bizonyos Kp.-ban meghatározott közigazgatási ügyekben való elsőfokú eljárást.⁸³ S ugyanezt a célt szolgálja az

⁸² Utóbbi problémáról részletesen ld. F. Rozsnyai Krisztina: Perjogi önállósulás és különbírószági jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle*, 2016/4.

⁸³ E fórumot a Kp. közigazgatási felsőbírószágnak nevesítette, azaz azt a közigazgatási jogban bevett kodifikációs technikát alkalmazta, amely a hatáskör címzettjét köznévvvel jelöli meg, majd a köznévvvel megjelölt bíróságot egy külön jogszabályi rendelkezésben jelöli ki. Mivel ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban alkotmányellenesnek minősítette, a Kp. 2017. február 21-én elfogadott szövege azt már nem tartalmazza, hanem mindenhol külön nevesíti a törvényszéket, illetve a Fővárosi Törvényszéket.

a számos mérlegelési mozgástér is, amelyet a Kp. biztosít a bírának, többek között dogmatikai fogalmaknak a szabályozásba való bevezetésével és választási lehetőségek biztosításával (pl. az eljárás megszüntethetősége körében).

17. A közigazgatási bíráskodásban külön vizsgáltuk a tisztességes eljárás elve érvényesülésének garanciáit. Ennek kapcsán kimutatható, hogy a *Charta rendelkezéseinek hatása a közigazgatási perjogra többrétegű*: direkt és indirekt módon is megjelentek a magyar jogban olyan elemek, melyek a Charta érvényesülését szolgálják és átalakították a magyar perjogi szabályozást és a joggyakorlatra is jelentős hatással lesznek. A tisztességes eljárás és a megfelelő ügyintézés elvei közötti *tartalmi kapcsolatot* a tisztességes eljárás követelménye jelenti. A közigazgatási eljárás és a közigazgatási per közötti *funkcionális kapcsolatot* az eljárások célja teremti meg: mindkettő (legalábbis részben) jogvédelmet biztosít a közigazgatással szemben, ahogy az az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből adódik. A hatósági eljárásjog ún. előrehozott jogvédelmet biztosít, tehát azokat a garanciákat teremti meg, amelyeket a közigazgatási jogalkalmazás során eleve alkalmaznia kell a közigazgatási szerveknek, azokat a határokat jelöli ki, amelyek között a közhatalmat gyakorolni lehet. Nem véletlen, hogy a közigazgatási eljárásjogi jogosultságok anyajogának is tekinthető.⁸⁴ A bíróság utólag, ha már a közigazgatás valamit cselekedett – vagy éppen azt elmulasztotta –, megvizsgálja, hogy jogszerű volt-e a közigazgatás tevékenysége és (utólagos) jogvédelmet biztosít, hogyha arra szükség van. A harmadik, „*textuális*” *kapcsolat* pedig az Európai Unió Alapjogi Chartájában keresendő, annak rendelkezései is vizsgálандók természetesen mind az időszerűség, mind a tisztességesség fogalma kapcsán. A bírósági eljárásokra nézve a Charta az EJEE-hez kapcsolódik, s gyakorlatilag átveszi a 6. cikkének rendelkezéseit. A megfelelő ügyintézéshez való jog direkt módon épült be a magyar jogba, hiszen az *Alaptörvény a Charta Jó közigazgatásához való jogra vonatkozó 41. cikkét veszi át szövegszerűen, de szűkítve azt*. Az Alaptörvény szabályai nem teljesen ekvivalensek az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 6. és 13. cikkével, a Charta fair eljárásra illetve jogorvoslathoz való jogra vonatkozó szabályaival. Az Alaptörvény tisztességes és nyilvános tárgyaláson tartja szükségesnek a fair eljárás biztosítását, az EJEE 6. cikke pedig ennél tágabban fogalmaz. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata számos esetben kimondta, hogy nem csupán a tárgyalásnak kell tisztességesnek lennie, hanem az egész eljárásnak. A másik szembevetendő különbség a *jogorvoslathoz való jog terminológiája*, hiszen ami az angol szövegben a *jogvédelmet jelenti, jóval tágabb fogalom, mint a jogorvoslat*. Az alkotmánybírósági gyakorlat azonban megteremtette a közvetlen kapcsolatot a Charta releváns rendelkezéseivel, feloldva a szövegezésből fakadó különbségeket. Ez megalapozza azt a várakozásunkat is, hogy *hasonló interpretációra számíthatunk a megfelelő ügyintézéshez való jog kapcsán is*, de erre nézve megállapításokat levonni korai lenne pillanatnyilag, amikor az Alkotmánybíróság gyakorlata mozgásban van.

⁸⁴ A hazai szakirodalmi álláspontokat is összefoglalóan lásd Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási Jog. Általános Rész III.* Budapest, Eötvös, 2017. VI. fejezet., 31–41.p.

IV. Európai hatások a közszerződések jogára vonatkozóan⁸⁵

1. A közigazgatási feladatvégrehajtás során egyre több területen váltja fel a közhatalmi eszközöket a kontraktuális közigazgatás, melyre a gazdasági szereplők mint a gazdasági fejlődés stabilizáló eszközére tekintenek. Megfigyelhető a szerződéses jogviták nemzetköziesedése is, megnőtt a választottbíróóságok szerepe, elsősorban a versenyjogban. Éppen az egységes belső piacot erősítené, ha a szerződési jogban sikerülne egységesebb, kiszámíthatóbb és homogénebb közszerződési jogot létrehozni. Ugyanakkor a szerződési jog központi magva a szerződési szabadság, a jogválasztás, a rugalmasabb eljárási rendszer, a választottbíráskodás előnyei stb., ezért a magánjogi oldalról ellenérvek sorát sorakoztatják fel. *Vizsgálataink alapján jelenleg nincs egységes európai közigazgatási szerződési jog, de vannak elsősorban eljárásjogi törekvések a jogközelítésre.* A ReNEUAL Mintakódex a hatósági eljárások szabályain túl az általános eljárási szabályok kialakításához az egyéb közigazgatási eljárásokban is el kíván jutni. Ezek olyan eljárások, amelyek az unió számos országában még az első szabályozási fázisban vannak: például *egy – egy szerződéstípusra nézve már megfogalmazásra került néhány eljárásjogi szabály, vagy a szabályozó hatóságok normaalkotására már vonatkoznak bizonyos szabályok.* Sem részleges, sem teljes általánosításról nem beszélhetünk még a közigazgatási szerződések jogában. Magyarországon e tekintetben a közigazgatási szerződésekhez kapcsolódóan az előző általános eljárási kódex, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) valósított meg *részleges általánosítást, amikor a hatósági szerződés szabályai bekerültek az általános eljárásjogi kódexbe.* Sajnos azonban sem a közszolgáltatói szerződésekre, sem az állami támogatásokra nézve ilyen általános eljárásjogi szabályokkal nem rendelkezünk, az egyes szerződésfajtáknál találunk – egyelőre igen kezdetleges – szabályokat. A bírói gyakorlat mutat bizonyos jogfejlesztést ezen a területen, ilyen például a Kúria pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről szóló 1/2012. (XII. 10.) KMK.-PK. véleménye, amelyet aztán az arra reflektáló, az államháztartási törvényt (Áht.) érintő módosítás „kőbe is vésett”.⁸⁶ E területeken a Kp. szabályai hosszú távon előrelépést jelenthetnek: egyrészt az ún. általános hatályú rendelkezések, másrészt *a közigazgatási szerződések közigazgatási perben való támadhatósága révén.*⁸⁷ és a hozzá kapcsolódó jogi szabályozás azonban egyelőre „lemondott” erről a lehetőségről. A Kp. közigazgatási szerződés fogalma végletesen formalista: a törvény alkalmazásában – a magyar közigazgatási szervek egymás közötti, közfeladat megvalósítását szolgáló szerződéseit leszámítva – csak az közigazgatási szerződés, amit a jogalkotó annak minősít. Így a bíróságok megszabadultak a közigazgatási szerződéssé minősítés dogmatikai kénjaitól, de a jogalkotó nem sorolta a közigazgatási szerződések közé sem a közbeszerzési szerződéseket, sem az állami támogatásokra kötött szerződéseket.
2. Mivel az európai belső piac egységesítésének egyik elsődleges eszköze lehetne a szerződési jog, és ezen belül az állami megrendelések végrehajtásának túlnyomó többségét jelentő

⁸⁵ A közszerződésekre vonatkozó megállapítások Barabás Gergely és Nagy Marianna kutatómunkáján alapulnak.

⁸⁶ Ld. e fejlődésről részletesen Barabás Gergely: *Kontraktuális közigazgatás – Közszerződések a magyar jogban.* Közbeszerzési Szemle, 2014/11. vagy Fazekas Marianna (szerk.) .), *Közigazgatási Jog. Általános Rész III. V. fejezet 7. alcím.*

⁸⁷ A Kp. 4. §-ában ugyanis a közigazgatási cselekmény típusaiként nevesíti ezt a két aktusfajta, illetve meghatározza a fogalmukat is.

közigazgatási szerződési jog közelítése, ezért az uniós és tagállami jogok és a tudományos szféra a ReNEUAL projekt keretében külön erőfeszítéseket tett ebben az irányban. Azonban már *a közigazgatási szerződési jog egységesítésének jogalapja is erősen vitatott.*⁸⁸ Már az általános eljárási szabályok jogalapját sem egyszerű megtalálni, meg kell felelni a szubszidiaritás és az arányosság követelményének, mivel: az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében foglaltak szerint az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, melyet a Szerződések nem ruháznak át az Unióra, a tagállamnál marad. Az EU a jogalkotási hatásköreit csak célhoz kötötten, szektorális alapon gyakorolhatja, nem rendelkezik általános jogalkotási hatáskörrel. Az általános eljárási szabályok jogalapjánál felmerülhet az EUMSZ 291. cikke, amely feljogosítja az Európai Tanácsot és a Parlamentet, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság számára azokat a kereteket és korlátokat, amelyek között a végrehajtási jogköreit gyakorolhatja. Ugyancsak használhatónak tűnik az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdése, amely szerint feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független *európai igazgatásra* támaszkodnak. Az európai (köz)igazgatás fogalma értelmezést igényel, hiszen a közvetlen és közvetett igazgatás egyaránt részét képezi. Míg az EUMSZ 291. és 298. cikkei akár elegendők is lehetnek az individuális döntésekre vonatkozó eljárások horizontális eljárásjogának a megalapozásához, *ugyanazek már nem alapozzák meg a közigazgatási szerződési jog eljárásjogának uniós szabályozását.* A közigazgatási szerződések mögött ott vannak az uniós és a tagállami magánjogi elemek, ezek sokszor dominálják, de mindenképpen hatással vannak a szerződések tartalmára, sorsára. Ezért ha ezek szabályozására keressük a jogalapot, akkor *nem csak a közigazgatási, hanem a magánjogi oldalt is meg kell alapozni.* A szerződési jog egységesítésére vonatkozó szabályozás jogalapja tehát még inkább vitatott, mint a hatósági típusú döntéseké. Az EUMSZ 335. cikke csak az Unió szerződéses jogképességét alapozza meg, arra nem ad felhatalmazást, hogy a szerződési jogot is meghatározhassa külön felhatalmazás nélkül. A magánjog egységesítésére irányuló uniós kísérletek is rendre megküzdöttek a szerződési jog egységesítésének jogalapjára vonatkozó kihívással, és nem jutottak mindenki által elfogadott eredményre.⁸⁹ Az adásvételi jog estén az EUMSZ 114. cikkére szoktak hivatkozni, illetve a 352. cikk esetében merült fel, hogy igen széles értelmezéssel egyfajta általános jogalkotási felhatalmazásként szolgálhat. Mivel azonban a 352. cikk egyhangú döntéshozatalt kíván meg, valószínűleg nem alapozható erre az egységes közigazgatási szerződési jog, vagy ha igen, akkor a célszerűsége megkérdőjelezhető. Ezért a közigazgatási szerződési jog közelítéséhez vagy meg kell találni, vagy ha ez nem lehetséges, akkor *akár szerződésmódosítással is, de meg kell teremteni az egységes jogalapot a horizontális európai eljárásjog, illetve a horizontális európai közigazgatási szerződési jog szabályozásához.*

3. Ugyancsak problémát okoz a szupranacionális és a tagállami közigazgatási szerződési jog harmonizálásában, hogy *nincs egységes álláspont a közigazgatási szerződés fogalmáról.* Ma ez inkább dogmatikai, mint tételesjogi fogalom. Nem csak a három nagy európai modell (angol, német, francia) szerződésfogalmának küzdelme nem végződhet reális kompromisszummal,

⁸⁸ Nagy Marianna: Közigazgatási szerződés az európai uniós eljárásjogban, avagy szabályozás Székülla és Kharübdisz között *Jogtudományi Közöny* 2017/9 386-393. p

⁸⁹ Király Miklós: *Az európai adásvételi jog felemelkedése és hanyatlása in.* Galvanits Judit - Horváthy, Balázs Knapp László (szerk.): *Az európai jog és a nemzetközi magánjog aktuális kérdései- Ünnepi tanulmányok a 65 éves Milassin László tiszteletére Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszéke* 2016. 108. p.

hanem kérdéses a közigazgatási szerződések mögöttes jogának minősülő magánjogi szabályozás háttere, aránya, mikéntje egyaránt. Jelenleg csak két fogalmi elemben van egyetértés, ami arra utal, hogy a probléma csaknem megoldhatatlan: *szerződés két vagy több fél között azaz a céllal létrejövő megállapodás, hogy a felek kötelező erejű jogviszonyt hozzanak létre, vagy más jogi hatást érjenek el.* A további fogalmi elemek, amelyek a közigazgatási szerződés differentia specifica-ját jelentik, a leginkább vitatottak, nem tudnak egyetértésre jutni a cél, az eredményt illetően. Ugyanakkor vannak olyan uniós szerződéstípusok, melyeket *de facto közigazgatási szerződésnek* ismer el a joggyakorlat: ezek közül is kiemelkednek a támogatási szerződések és a közbeszerzési szerződések, a székhely-megállapodások, továbbá bizonyos közszolgálati szerződések, melyekre többnyire sui generis jogi szabályozás vonatkozik.

4. A közigazgatás kontraktuális feladatmegoldása, esetenként a feladatok szerződéses formában történő „kiszervezése” sem menti fel sem az uniós, sem a tagállami szerveket *a közigazgatásra vonatkozó legfontosabb közjogi elvek betartása alól.* Az EuB joggyakorlata (*Commune de Millau* ügy) egyértelműen elfogadta azt az értelmezést, hogy a közjogi személyekkel szemben szerződéses jogviszonyaikban is hivatkozható „*az alapvető jogokhoz való kööttségük*”, így például a közigazgatási eljárásokra vonatkozó általános alapelvek, illetve, hogy a szerződéses jogviszony önmagában nem zárja ki a Charta alkalmazhatóságát, vagy a „*gondos ügyintézés általános elvé*”. Az EuB *határozottan ellenáll a közigazgatás „magánjogba menekülésének”.*
5. A tagállami közigazgatási jogokban a tagállami magánjogok töltik ki közigazgatási jog hiátusait, de az uniós szervek által kötött, az uniós jog közvetlen végrehajtást célzó szerződések esetében csak az tűnik logikusnak és az egységes végrehajtást garantáló megoldásnak, ha a hátteret *az uniós szerződési jog biztosítja.* Jelenleg azonban nincs a tagállamok által egységesen elfogadott uniós szerződési jog. Elvi lehetőségként merül fel a *Draft Common Frame of Reference: Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law (DCFR)* az Európai Szerződési Jog Közös Referencia Kerete Tervezetének szabályozása. A DCFR mint modellszabállyal kapcsolatban megfogalmazott érvek és ellenérvek sok tekintetben azonosak vagy nagyon hasonlóak a ReNEUAL Mintakódex-szel kapcsolatban megfogalmazott támogató és kritikus érvekhez. A DCFR-t nagyon sok kritika⁹⁰ illetve, és nem lett belőle normaszöveg. A kritikák következtében megindult a DCFR „*osztódással szaporodása*”, újabb és újabb, már szűkebb tárgyi hatállyal rendelkező referenciakeretek, egységesítési elvek születtek, ily módon a DCFR háttérkénti alkalmazása jelenleg csak akkor képzelhető el, ha a tagállamok egységesen elfogadják. Ha viszont a magánjogban nem fogadják el, igen kevés az esélye a közigazgatási szerződési jogban. *Úgy tűnik tehát, ahhoz, hogy az uniós közigazgatási szerződési jog szintet lépjen, egyszerre kell mozognia az uniós közigazgatási szerződésekre vonatkozó szabályozásnak és az uniós magánjogi szabályozásnak.*
6. A közigazgatási szerződési jog közelítésének *két szintjét határozottan el kell választani: az egyik szint az uniós szervek által kötött szerződések, a másik szint a tagállami közigazgatási szervek által kötött szerződések szintje.* A jogközelítésre jelenleg csak az első szinten van halvány esély, de ott is csak korlátokkal. Az uniós szervek (leginkább az ügynökségek) által kötött szerződésekre vonatkozóan a legnagyobb problémát az jelenti, hogy mind az elmélet, mind a gyakorlat éles különbséget tesz aközött, hogy a másik szerződő partner közjogi vagy magánjogi jogalany-e. A MK szabályai a közigazgatás kétféle cselekvési formáját különböztetik meg a szerződések kötésekor: *az olyan piaci jellegű magatartást, amelyet bármely*

⁹⁰ Király Miklós *i.m.* 99-102. p.

jogalany egyaránt megvalósíthat, és azt a tevékenységet, amelyre sajátosan csak közigazgatási szerv képes. Így tehát a MK lényegében kizárja, de legalábbis jelentősen korlátozza a közigazgatási szerződések egyik legjelentősebb szegmensét, az együttműködési megállapodásokat, a koordinációs megállapodásokat, a közhatalmi aktust előkészítő vagy helyettesítő szerződéseket, mint például a magyar jogban különös súllyal rendelkező hatósági szerződéseket. Azért is érdekes ez a megoldás, mert a közigazgatási szerződések modellszabályozásából éppen az a szegmens esik ki, amely egyértelműen a közigazgatási jog területébe tartoznak. A jelenlegi elképzelések alapján valószínűnek tűnik, hogy a legintenzívebb harmonizálás a közbeszerzési szerződésekre, kisebb mértékben a támogatási szerződésekre (versenyeztetési logika) vonatkozhatnak.

V. Nemzetközi és európai tendenciák a minőségügyi szabályozás területén és ezek hatása a tagállami közigazgatásokra⁹¹

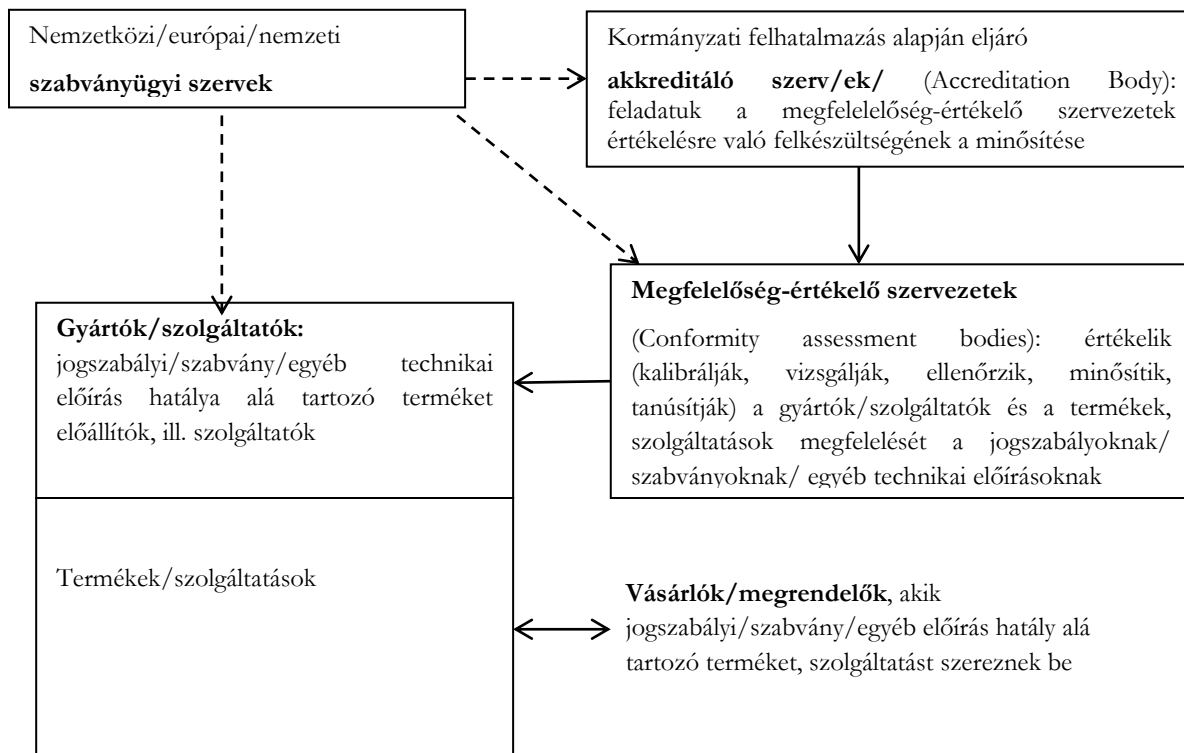
1. Az összefoglalóan *minőségügynek* nevezett szabványosítás, akkreditálás és megfelelőségértékelés⁹² a gazdaság regulációjában kiemelkedő jelentőséggel bírnak, *nemcsak az egységes európai piac, hanem a globális világpiacon igen fontos katalizátorait jelentik.* A három szabályozási tárgykört a kereskedelem *technikai feltételei és korlátai* között szokták összefoglalni, és a nemzetközi gazdaságban betöltött jelentőségüket mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a WTO-t létrehozó nemzetközi egyezményben külön multilaterális megállapodás szól a kereskedelem technikai akadályairól.⁹³
2. A szabványosítás, az akkreditálás és a megfelelőségértékelés szereplőit és feladataikat az alábbi ábra szemlélteti⁹⁴:

⁹¹ A minőségügyi megállapítások Fazekas Marianna kutatómunkájának eredményei. Fazekas Marianna: Kutatási összefoglaló a minőségügy néhány közigazgatási összefüggéséről és hatásáról a tagállami közigazgatásokra kéziratos. ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, 2018.

⁹² „a szabvány: egy elismert szabványügyi testület által ismételt vagy folyamatos alkalmazás céljára elfogadott műszaki előírás, amelynek betartása nem kötelező”⁹², ami lehet nemzetközi szabvány, európai szabvány (ezen belül harmonizált szabvány) és nemzeti szabvány; Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 1025/2012/EU rendelete az európai szabványosításról ... 2. cikk 1. pont; „a megfelelőségértékelés: az az értékelési eljárás, amely bizonyítja, hogy egy termékkel, eljárással, szolgáltatással, rendszerrel, személlyel vagy szervezettel kapcsolatos, meghatározott követelmények teljesültek”⁹²; Az Európai Parlament és a Tanács 2008. július 9-i 765/2008/EK rendelete (a továbbiakban: 765/2008/EK rendelet) a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről 2. cikk 12. pont; az akkreditálás: a nemzeti akkreditáló testület tanúsítása arról, hogy egy megfelelőség-értékelő szervezet megfelel a tevékenysége ellátásához a különböző szabályokban (az EU-ban pl. a harmonizált szabványokban) megállapított követelményeknek, és ezáltal felkészült adott szakterületen megfelelőségértékelési feladatok elvégzésére;⁹² 765/2008/EK rendelet 2. cikk 10. pontjában foglaltak alapján

⁹³ Ld. az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezettel létrehozó Marrakeshi Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény 1. A) mellékletében a „MEGÁLLAPODÁS A KERESKEDELEM TECHNIKAI AKADÁLYAIRÓL”

⁹⁴ Az MSZ EN ISO/IEC 17011:2004. 1. pontjának alapul vételével Fazekas Marianna által szerkesztett ábra.



3. A minőségügyi szabályrendszer és normaérvényesítés számottevően felértékelődött az elmúlt évtizedekben felértékelődött a világgazdaságban. A termelés, a szolgáltatás, a kereskedelem mai technikai szabályozása a hetvenes években elkezdődött deregulációs folyamat eredménye. Mindazokat a legtágabb értelemben vett „biztonsági” funkciókat, melyeket ma a szabványosítás, a megfelelőségértékelés vagy akkreditáció révén lehet elérni, korábban jórészt a közvetlen állami beavatkozás szolgálta: kötelezően alkalmazandó jogszabályokkal, esetleg kötelezővé tett szabványokkal, illetőleg közigazgatási hatósági jogérvényesítéssel (pl. egyes tevékenységek előzetes engedélyezése, forgalomba hozatali engedélyek kiadása, hatósági minőségvizsgálatok végzése stb.). A dereguláció során három – egymásba kapcsolódó és egymást erősítő – folyamat ment végbe a „technikai szabályozás” területein. Egyrészt a technika fejlődésével rohamosan bővült azoknak a termékeknek, szolgáltatásoknak, emberi tevékenységeknek a köre, melyek a hétköznapi együttélésben kockázatot, veszélyt jelentettek, s ezáltal folyamatosan nőtt a technikai biztonság iránti igény. Ugyanakkor a világgazdaságban a hetvenes évektől uralkodó neoliberális gazdaság- és államfilozófia meghatározó törekvésévé vált a közvetlen állami szerepvállalás visszaszorítása, legfeljebb a szabályozó funkciók megőrzése mellett. Ez az új, technikai szabályozást igénylő gazdasági területeken részben eleve kizárta a közvetlen állami beavatkozást. Másrészt a korábbi állami monopóliumok leépítését is követelte az állami monopóliumokon belül megvalósított technikai regulációval együtt (ld. pl. a hálózatos iparágak liberalizációját Európában a nyolcvanas évektől kezdve). Mindez összekapcsolódott a globalizáció gyorsuló előre haladásával, ami segítette a „technikai akadályok” nemzetközi szintű lebontását⁹⁵, miközben maga a technikai reguláció is totálisan

⁹⁵ Ezt a cél is szolgálták pl. az infokommunikációs forradalomban az előbb említett elkülönült nemzetközi és európai szabványosítási szervezetek.

nemzetközivé vált. Ez azzal a következménnyel is jár, hogy az Európai Unióban használt normák nagy része – még ha formálisan az EU jogalkotási mechanizmusában is született – *– nem európai eredetű.* A CEN által elfogadott szabványok 30%-a, a CENELEC által elfogadott szabványok 80% -a(!) más kontinensek szabványaiból adoptált norma.⁹⁶ Ez az arány egyértelművé teszi, hogy az európai piaci önszabályozásban meghatározó *a világgazdaság által megkövetelt szabályozási konvergencia.*

4. E folyamatok eredménye, hogy ma már a gazdaság technikai regulációja mind a szereplőket, mind a normákat, mind a normaérvényesítést tekintve döntően az *önszabályozásra* épül. A fogalommeghatározásokból is látható, hogy a szabványosítás és az akkreditáció államilag/nemzetközileg „elismert” vagy kijelölt szervek által végzett tevékenységek. A szabványosítás nemzetközi testületei kormányoktól független nemzetközi szervezetek: az ISO (Nemzetközi Szabványügyi Szervezet), az IEC (Nemzetközi Elektrotechnikai Bizottság), az ETU (Nemzetközi Távközlési Egyesület); az Európai Unióban a CEN (Európai Szabványügyi Bizottság), a CENELEC (Európai Elektrotechnikai Szabványügyi Bizottság), a ETSI (Európai Távközlési Szabványügyi Intézet). Ezek tagszervezetei részben a hasonló regionális szabványügyi testületek, részben a nemzetállami szabványügyi szervezetek. Hasonló nemzetközi szervezetek működnek az akkreditálás területén, pl. Nemzetközi Laboratóriumakkreditálási Együttműködés (ILAC: International Laboratory Accreditation Cooperation), Nemzetközi Akkreditálási Fórum (IAF: International Accreditation Forum); EMAS; Akkreditáló Testületek Fóruma (FAB – Forum of Accreditation Bodies). Nemzetállami szinten az EU-ban 2008 óta minden tagállamban egyetlen államilag kijelölt akkreditáló szervezet végzi a termékek és bizonyos gazdasági szolgáltatások megfelelőségét értékelő szervezetek akkreditálását.⁹⁷ Ezek a szervezetek többségükben nem állami szervek, hanem az akkreditálásra feljogosított egyesületek, alapítványok, non-profit gazdasági társaságok, köztestületek, de vannak központi államigazgatási szervek szervezeti egységeként működő akkreditáló hatóságok, illetőleg közintézeti vagy ügynökségi jogállású szervezetek is.⁹⁸ A nemzeti akkreditáló szervek uniós szintű szakértői értékelője (mondhatni „akkreditálója”) az Európai Akkreditálási Együttműködés (EA), mely a 765/2008/EK rendelet 14. cikke szerint, a Bizottsággal kötött megállapodás alapján végzi ezt a tevékenységét.⁹⁹ A megfelelőségértékelés gazdasági szolgáltatás, amit jobbra profitelvé gazdálkodó szervezetek végeznek, de ezen a piacon is megjelenhetnek államigazgatási szervek, közintézetek, illetőleg állami tulajdonú gazdasági társaságok is.
5. A minőségügy önszabályozó normáit tömegesen a szabványok alkotják. Ezeket már eredetileg is úgy értelmezték, mint a gyártásban, adott termék (termékcsoporthoz) előállításában érdekelt gazdasági szereplők közmegegyezését, ami műszaki mintául szolgál az adott gazdasági területen valamennyi piacra lépő számára.¹⁰⁰ A szabványügyi szervezetek közös

⁹⁶ Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes No. 387 Sénat 2016-2017. 12. p.

⁹⁷ 765/2008/EK rendelet 4. cikk

⁹⁸ Ld. bővebben: Fazekas Marianna: A köztestületek szabályozásának egyes kérdései. Rejtjel 2008. 66-87. p.

⁹⁹ Az EA-nak jelenleg 36 teljes jogú tagja van, ezek az EU és az EFTA, továbbá az EU-val társulási megállapodást aláírt egyes országok nemzeti akkreditáló szervei. Ezeket kívül 14 társult tag is részt vesz a munkájában. A társult akkreditáló szervezetek nem teljes körben felelnek meg az EA által megkövetelt kritériumoknak.

<http://www.european-accrreditation.org/ea-members> (2018. szept. 1.)

¹⁰⁰ E. Schuster *Typisierung als Wirtschaftsorganisation*. Weltwirtschaftlichen Archiv 1923: 429-438. p.; idézi: Somlai Péter: *Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977. 112. p.

vonása, hogy a nemzetközi és európai testületek tagságát a nemzeti szabványosításban érdekelt szervezetek adják. A másik közös jellemzőjük a hangsúlyozottan magánjogi jogállás, mely kifelé és a rendszer minden szereplője számára deklarálja a szabvány előbbiekben említett „közmegegyezésen” alapuló jellegét. A szervezeti oldalról röviden érintett sajátosságokat a szabványok tartalma, létrehozásuk és alkalmazásuk szempontjából a szabványosítás nemzetközi elvei fejezik ki, melyeket az ISO foglalt össze. Ezek a következők:

- Kohézió (egységesség és ellentmondás-mentesség)
- Átláthatóság
- Nyitottság
- Konszenzus
- Önkéntes alkalmazás
- Egyedi érdekektől való függetlenség
- Hatékonyság¹⁰¹

Valójában ezek az elvek adják meg a választ arra kérdésre, miért alkalmas eszköz a szabvány a globalizáció „technikai akadályainak” leküzdésére és a gazdasági önszabályozásra. Az elvek közül a *kohézió* a műszaki tartalom egyértelműségére és ellentmondás-mentességére utal. Az *átláthatóság*, a *nyitottság* a szabványosítási folyamat meghatározó elvei. A *konszenzus* a már többször hangsúlyozott közmegegyezést fejezi ki az érdekelt gazdasági alanyok között. Azt persze a közgazdaságtudomány elméleti tételei alapján régóta tudjuk, hogy a gazdaság szereplői – akár ugyanazonokon a piacokon – igen eltérő tőkeerővel, érdekérvényesítő képességgel, gazdasági hatalommal stb. rendelkeznek. Így a szabvány – bármennyire is semleges „műszaki leírásnak” tűnik – a technika adott állásán túl szükségképpen tükrözi a létrehozásában közreműködő gazdasági szereplők, érdekcsoportok súlyát, befolyását is. Ez egyúttal versenyelőnyök és hátrányok újrendezését is jelenti az adott hazai, regionális vagy akár globális piacokon.

A szabványok számából – a normatömeg rettentő mennyiségén túl – kiolvasható legfontosabb összefüggés a *globalizáció mértéke*. A szabványosításban ez azt jelenti, hogy a nemzetközi, az európai (nemzetközi regionális) és a nemzeti szabványok *egyfajta hierarchikus rendszert alkotnak*. A nemzetközi szabványok kidolgozását az érintett nemzetközi szabványügyi testületek szervezik, melyekben részt vesznek a tagszervezetek, majd ezeket a szabványokat elfogadják az európai (nemzetközi regionális) és a tagállami nemzeti szabványügyi szervezetek is. Látható, hogy az elektrotechnika világában az európai szabványok is döntően átveszik az egyetemes szabványokat, míg a többi területen ez egyelőre csak 30 %-ot tesz ki. *Magyarországon az érvényes 27.000 szabvány több, mint 90 %-a a nemzetközi és az európai szabvány „honosítása”*. Ehhez jönnek még az ún. „forrásszabvány nélküli”, tisztán nemzeti szabványok.¹⁰²

6. Hasonlóképpen megragadható az *önszabályozás a normák követésében és érvényesülésében is*. A

¹⁰¹ Ezek alapján a magyar nemzeti szabványosítás alapelveit ld. a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVII. törvény 3. §-ában.

¹⁰² Ez utóbbiak aránya nálunk igen csekély: az MSZT 2016-os munkaterve pl. összesen 4 ilyen elfogadását határozza el, szemben az ugyancsak 2016-ra tervezett 48 európai ill. nemzetközi szabvány magyar kiadásával.

Forrás: <http://www.mszt.hu/documents/10157/950cb6a5-5fb8-4378-a8ce-41a6eb762bf9> (2016. 02.10.)

röviden említett deregulációs folyamat következménye az is, hogy *mára számottevően leszűkült azoknak a gazdasági tevékenységeknek/termékeknek/szolgáltatásoknak a köre, ahol klasszikus hatósági engedély szükséges a piacra lépéshez. Általános elvárásá vált a gazdaság szereplőivel szemben az önkéntes jogkövetés. A termék/szolgáltatás előírásoknak való megfelelést a gyártónak/szolgáltatónak kell biztosítania, és ebben nyújtanak segítséget – a szintén többnyire önkéntesen igénybe vehető – minőségértékelő/ellenőrző/tanúsító szervezetek. A hatósági engedélyezéshez képest „átmenetinek” minősíthető az a megoldás, amikor a jogi szabályozás meghatározott termékek/szolgáltatások előállításához, forgalomba hozatalához/a tevékenység megkezdéséhez kötelezően előírja a megfeleléstértékelést. Ennek további fokozata, amikor ezt a megfeleléstértékelést csak erre hatóságilag kijelölt és nyilvántartott szervezetek végezhetik (notifikált megfeleléstértékelő szervezetek).¹⁰³ A normaérvényesítés területén az hozott lényeges változást, amikor maga a megfeleléstértékelés és az akkreditáció is a gazdasági önszabályozás részévé vált. Ez a megfeleléstértékelésben azt jelentette, hogy a termékeket/technológiai folyamatokat vizsgáló/értékelő/a szabványoknak való megfelelést tanúsító szervezetek *maguk is gazdasági alanyokká váltak*, és – ha voltak ilyenek – a minőségügyi hatóságok megszűntek, átalakultak.¹⁰⁴ *Majd ezen a területen is megindult a gazdasági alanyok koncentrációja és nemzetközi méretű megfeleléstértékelő szervezetek jöttek létre.*¹⁰⁵*

7. A nemzetközi szintű intézményesülés folyamatát Európában a műszaki területeken bevezetett ún. *új típusú irányelvek gyorsították fel*. Az 1985-ben elfogadott „új megközelítés” tette általánossá az Európai Közösségekben azt az elvet, hogy ezek az irányelvek a korábbi részletes műszaki, technikai szabályozás helyett csak általános követelményeket fogalmazzanak meg. A követelményeket kielégítő műszaki előírások pedig szabványokban jelenjenek meg. A szabványok alkalmazása esetén, és az annak való megfelelés tanúsításával egyúttal vélelmezni kell az uniós jogszabálynak való megfelelést is.
8. A megfeleléstértékelés és az akkreditáció rendszerének intézményesülését rögzítette és egyúttal több elemét rendeleti szintre emelte egy 2008-ban elfogadott uniós szabályozási csomag. Ez határozza meg a termékek forgalomba hozatalának közös keretrendszerét, ez rendelkezik általánosságban a piacfelügyeletről, és ezekhez kapcsolódva, először foglalták uniós jogszabályba a megfeleléstértékelés és az akkreditálás általános normát.¹⁰⁶

¹⁰³ Az EU-ban az erre vonatkozó szabályozás a „szokásos” utat járta be: először ágazati szabályok születtek, meghatározott termékekre/szolgáltatásokra, majd fokozatosan itt is ún. horizontális szabályozást fogadtak el: az ágazati előírásokkal nem érintett gazdasági területeken is bevezettek egyfajta minimális keretszabályozást a megfeleléstértékelés módozatairól, ill. a termékek forgalomba hozataláról. A magyar szabályozásban ld. a 2009. évi CXXXIII. törvényt a megfeleléstértékelő szervezetek tevékenységéről.

¹⁰⁴ Magyarországon az iparban állami minőségellenőrző intézetek működtek, de ezek nem voltak hatóságok (ld. az ipari minőségellenőrző intézetekről szóló 5/1984. (II.7.) IpM rendeletet). Ezek a kilencvenes évek elején gazdasági társaságokká váltak. 1968 és 1995 között hatóságként működött viszont a Kereskedelmi Minőségellenőrző Intézet, amiből 1995-ben az ipari és kereskedelmi miniszter KERMI Kft.-t hozott létre (ld. a KERMI Kft. alapításának engedélyezéséről szóló 1094/1995. (IX.29.) Korm. határozatot) – értelemszerűen hatósági jogkör nélkül.

¹⁰⁵ Ilyen globális hálózatot működtető világcég pl. a TÜV-Reinland cégcsoport, mely 69 országban van jelen, 500 telephellyel és több, mint 19.000 alkalmazottal, éves árbevétele 1,7 milliárd euró. Forrás: http://www.tuv.com/hu/hungary/about_us_hu/group_hu/tuev_rheinland_group_7.html; (2016.03.11.) Ezek az adatok 2016-ból származtak. A frissített honlap már 19.700 alkalmazottról és 1,92 milliárd euró éves árbevételről ad számot. (2018. szept.1.)

¹⁰⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. július 9-i 765/2008/EK rendelete a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 2008. július 9-i 768/2008/EK határozata a termékek forgalomba hozatalának közös keretrendszeréről és a 93/465/EGK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

9. Az önszabályozás kifejeződése az akkreditálás és a megfelelőségértékelés nemzetközi és európai szintű rendszerében is – hasonlóan a szabványosításhoz – az önkéntességen alapuló a kölcsönös elismerések hálózata. Ezek a nemzetközi egyetemes, ill. regionális akkreditáló szervezeti szövetségek (ILAC, EA, Ázsiában az APLAC stb.) egy-egy nemzeti akkreditáló testület teljes jogú tagként való elismerésével egyúttal azt is kinyilvánítják, hogy az e szervezet által kiadott tanúsítványokat (akkreditálási okiratokat) valamennyi más tagállamban elfogadják. Ez azt is jelenti, hogy az adott nemzeti akkreditáló szervezet által megfelelőnek értékelt megfelelőségértékelő gazdasági szolgáltató bármely más tagállam területén is nyújthat ilyen szolgáltatásokat, és az általa kiadott tanúsítványokat is elfogadják a többi tagállamban. Az EU-ban az akkreditálás hivatkozott rendeleti szabályozásával annyiban változott meg a helyzet, hogy az EA az egyetlen kijelölt uniós szintű testület, melynek teljes jogú tagsága és aláírói rendszere biztosítja ezt a kölcsönös elismerést az uniós tagállamok nemzeti akkreditáló szervei és megfelelőségértékelő szervezetei számára. A 765/2008/EK rendelet ehhez egy normatív vélelmet is kapcsol: az EA teljes jogú tagjaként működő (időszakos EA szakértői értékelésen megfelelt) nemzeti akkreditáló testület esetében vélelmezni kell annak megfelelőségét az akkreditálásra, és az általa akkreditált megfelelőségértékelő szervezetek által kiadott tanúsítványokat is kölcsönösen el kell fogadni bármely uniós tagállamban.
10. Az európai szabályozás tehát sajátos utat járt be, amikor az „új megközelítésű irányelvek” filozófiájától és ezek alapvetően önszabályozásra és -érvényesítésre épülő mechanizmusaitól eljutott a megfelelőségértékelés és az akkreditáció uniós rendeleti szabályozásáig. Ennek révén – az ún. harmonizált szabványok¹⁰⁷ körében – a megfelelőségértékelés és akkreditáció önszabályozó hálózatai „belelőgnak” a jogi szabályozás és a jogérvényesítés mechanizmusába is, és ezeken a pontokon ugyanúgy az Európai Közigazgatási Tér részei, ahogy a jogi „felvilág” normái és hatóságai.
11. A kutatás a tagállami közigazgatásra gyakorolt hatások közül a magyar akkreditálási rendszer 1990 utáni rövid történetét és a 2016. január 1-jétől bekövetkezett változásokat vizsgálta behatóbban. 2008 óta a nemzeti akkreditálási rendszerekkel és az akkreditáló szervvel kapcsolatos alapvető követelményeket az Európai Unióban a hivatkozott 765/2008/EK rendelet határozza meg. A rendelet nem teszi kötelezővé a tagállamok számára, hogy az uniós szabályoknak megfelelő nemzeti akkreditálási rendszert működtessenek, ha azonban létezik nemzeti akkreditáló szerv, akkor ez az adott tagállamban kizárólagos joggal végzi a tevékenységét. Ahhoz, hogy akkreditáló okiratait a többi tagállamban is egyenértékűnek fogadják el, meg kell felelnie a rendelet és az EU hivatalos lapjában közzétett – magára a szervezetre vonatkozó – harmonizált szabványok követelményeinek is, emellett időközönként át kell esnie az EA szakértői értékelésén, ami az akkreditálásra való folyamatos felkészültségét igazolja. A szabványok közül a legáltalánosabb a „*Megfelelőségértékelés. Megfelelőségértékelést végző szervezeteket akkreditáló szervre vonatkozó általános követelmények*” címet viselő MSZ EN ISO/IEC 17011:2004 volt. Ezt váltja fel a nemzetközi és európai szinten 2017-ben elfogadott új szabvány, melyet Magyarországon 2018-ban honosítottak: MSZ EN ISO/IEC 17011:2018.

¹⁰⁷ „Harmonizált szabvány”: uniós irányelvben meghatározott egyik európai szabványosítási testület által a Bizottság kérelme alapján ...elfogadott szabvány. (465/2008/EK rendelet 2. cikk 9. pont)

12. A rendelet és ezek a szabványok – röviden összefoglalva – az alábbi követelményeket támasztják a nemzeti akkreditáló szervezetekkel és működésükkel szemben¹⁰⁸:
- a) önálló jogilag rögzített feladat- és hatáskör, ezen belül felhatalmazás hatósági jogkör gyakorlására az általa végzett akkreditálás területén. Ennek szervezeti garanciáját a szabvány elsődlegesen abban látja, ha az akkreditáló szerv *bejegyzett jogi személy*. Lehetővé teszi azonban, hogy az akkreditáló szerv valamely kormány szerv szervezeti egységként működjön, de ilyenkor is gondoskodni kell az akkreditáló szerv hatáskörének rögzítéséről és az önálló döntéshozatal védelméről, hogy „*ne merülhessen fel ütközés a kormányzati kötődésű megfelelőség-értékelő szervezetek érdeke és az akkreditáló szerv érdeke között*”¹⁰⁹;
 - b) szervezeti, tulajdonosi, irányítói függetlenség a megfelelőségértékelő szervezetektől és a piaci befolyásolás lehetőségétől;
 - c) non-profit működés; ez a tagállamokra azt a kötelezettséget rója, hogy anyagilag is hozzájáruljanak e szervezetek megfelelő szakmai működéséhez;
 - d) versenymentesség: a nemzeti akkreditáló szervezetek nem versenyezhetnek a megfelelőségértékelő szervezetekkel, és más tagállamok nemzeti akkreditáló szerveivel sem. Határon átnyúló akkreditálásra csak akkor van joguk, ha egy adott tagállamban nincs nemzeti akkreditáló szervezet (vagy éppen elveszítette teljes jogú EA státuszát), vagy egy adott területen (pl. kalibrálás) nem végez akkreditálást, illetőleg ha a másik tagállam nemzeti akkreditáló testülete felkéri közreműködésre;
 - e) a belső szervezet kialakításában meg kell teremteni az „érdekelt körök” hatékony és kiegyensúlyozott részvételét, de ezt olyan szervezeti garanciákkal, melyek egyúttal biztosítják a szervezet objektív és pártatlan működését;
 - f) a nemzeti akkreditáló szervezetnek folyamatosan alkalmasnak kell lennie a jogköre gyakorlására; ehhez megfelelő létszámú és felkészültségű személyzettel kell rendelkeznie;
 - g) a szervezet belső normáiban részletesen szabályozni kell a belső működést (hatáskörök, belső irányítás, eljárásrendek, minőségbiztosítás, a személyzet felkészültségének folyamatos biztosítása), a belső ellenőrzést (ennek módszereit; a nem megfelelő működés megelőzési és korrekciós mechanizmusait) stb.

Az akkreditálási eljárás legfontosabb elvei közé tartoznak, az általános közigazgatási hatóság eljárási törvényben szabályozott elveken túl:

- a) a pártatlanság,
- b) a függetlenség a különböző érdekcsoportok túlsúlyától és az akkreditálásban érdekelték kiegyensúlyozott képviselése,
- c) az igénybevétel önkéntessége,
- d) az eljárás átláthatósága és nyilvánossága,
- e) a kérelmező által az akkreditált státusz megszerzése érdekében elfogadott szabványoknak, valamint a jogszabályoknak és az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusainak való megfelelés,

¹⁰⁸ Ld. 765/2008/EK rendelet 4. és 6-8. cikkei, illetőleg a MSZ EN ISO/IEC 17011:2004. 4. pontja. Ezek a követelmények nem változtak az új szabványban sem.

¹⁰⁹ MSZ EN ISO/IEC 17011: 2004. 4.1. ponthoz fűzött megjegyzés

f) az akkreditálás európai és nemzetközi eljárási rendjével való összhang.¹¹⁰

E szervezeti és működési elvárásokat 2015 végéig a magyar szabályozás a köztestületi formában működő Nemzeti Akkreditáló Testület keretében teljesítette. 2015 nyarán a magyar parlament rapid gyorsasággal elfogadott törvénnyel 2016. január 1-től megszüntette ezt a köztestületet, és helyébe létrehozta a központi hivatal jogállású Nemzeti Akkreditáló Hatóságot (NAH). Az egyértelmű, hogy a NAT mint autonóm közjogi testület megszüntetésével megszűntek azok a szervezeti garanciák, melyek a Kormánytól való (személyi, szervezeti, gazdálkodási és működési) függetlenséget biztosították, és amelyek egyúttal az akkreditálási eljárások objektív és pártatlan lefolytatásának is a szervezeti garanciáit jelentették. Az új szervezet klasszikus államigazgatási szerv lett, betagolódva Kormány irányítása alá tartozó közigazgatási hierarchiába. Az uniós szabályozásban megkövetelt pártatlan és objektív eljárás követelményét, valamint az értékelés és a minősítés szigorú szétválasztását az új rendszerben – a normák szintjén – az biztosítja, hogy az akkreditálási eljárás mindkét szakaszában - az értékelési és az döntéshozatali szakaszban is – a Hatóságtól független szakértők folytatják le az eljárást. Az értékelő csoportba a szakterület szerinti szakértőkből a Hatóság elnöke jelöli ki a csoport tagjait, akik szakvéleményt adnak az értékelés végén. A döntéshozatali szakaszban az akkreditáló bizottság közreműködik, ugyancsak szakértőként. A bizottság elnökét és további 21 tagját a Hatóság vezetője nevezi ki, határozatlan időre. A bizottság a szakvéleményének elkészítésében nem utasítható.¹¹¹ A fenti szabályozás formálisan megteremtette az akkreditálásban közreműködő szakértők bizonyos függetlenségét, és elvileg a két szakasz elválasztását is. Arra vonatkozóan azonban nincs garancia, hogy a Hatóság főigazgatója mennyiben van kötve az értékelő csoport, illetőleg az akkreditáló bizottság szakvéleményéhez. Az államigazgatási szervezetben az egyszemélyi vezető a hatáskör címzettje, ami egyúttal a döntés tartalmának végső meghatározási jogát és a döntésért való felelősséget is jelenti. *Ezért az akkreditálási eljárásban az alkalmazni rendelt közigazgatási eljárási szabályok és a központi hivatali státuszából következő egyszemélyi vezetés voltaképpen ki is zárja ilyen garanciák beiktatását, hiszen ezek a főigazgató, mint egyszemélyi vezető hatáskörét csorbitanák.*

Sajátos szervezeti garancia lenne, ami az irányadó szabványoknak való megfelelés érdekében az „érdekeltek körök” hatékony és kiegyensúlyozott részvételét is megpróbálja biztosítani, az ún. *Pártatlansági Tanácsadó Testület működése*. E testület – némi utánérzéssel – a korábbi köztestület érdekköréit tükrözi vissza: tagjai között találhatjuk az akkreditált szervezetek képviselőit, az akkreditálásban érdekelt kormányzati szerveket, továbbá az akkreditálás szakmai-tudományos hátterét nyújtó szakmai érdekképviselői szervek, illetőleg felsőoktatási intézmények képviselőit. Bizonyos fókig megkérdőjelezi azonban a pártatlanságot, hogy a testületet nem intézményesíti jogszabály, hanem a Hatóság főigazgatójának elhatározásából létezik, és tagjait is a főigazgató kéri fel. A testület pártatlansági ellenőrző és javaslattevési jogokkal bír, de sem felelősségre vonási, sem döntési joga nincs.¹¹²

¹¹⁰ A nemzeti akkreditálásról szóló 2015. évi CXXIV. törvény 4. §

¹¹¹ A nemzeti akkreditálásról szóló 2015. évi CXXIV. törvény 6. § és a Nemzeti Akkreditáló Hatóságról és az akkreditálási eljárásról szóló 424/2015. (XII.23.) Korm.r. 4-10. §

¹¹² Ld. a Pártatlansági Tanácsadó Testület ügyrendjét: http://40.127.107.92//uploads/attachment/file/7099/NAR-87_v03_P_rtatlans_gi_Tan_csad_Test_let_Hu.pdf (2018. szept.1.)

VI. Az egységes európai belső piac szabályozásának szociális dimenziói¹¹³

1. A belső piaci irányelv egyik deklarált célja volt az *unió szociális kohéziójának* erősítése, ezért vizsgálatokat folytattunk a szociális dimenzióra vonatkozóan is. Az integráció gazdasági gyökerei, a jóléti politikák terén az elsődleges tagállami felelősség miatt az uniós szabályozási szerepe másodlagos a szociális területen. Azonban ha az egyes államok szolgáltatási rendszereit és az uniós eszközöket vizsgáljuk, látható, hogy erőteljes *konvergencia* jellemzi ezt a területet is. A közösségi (uniós) jogalkotás a területi szociális közszolgáltatásokra a legközvetlenebb hatást a szupranacionális jogalkotás eszközeivel gyakorolja. Alapvetően *jogharmonizációs és koordinációs funkciókat* különböztethetünk meg e körben. Figyelemmel a szubszidiaritás elvére, valamint az Unió hatásköreinek meghatározására, a szociálpolitika körében az Unió saját jogú szabályozási hatásköre viszonylag szűkebb.¹¹⁴ A jogharmonizáció a területi szociális szolgáltatások körét csak *áttételesen* érinti, így az itteni harmonizáció az *egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség biztosításának és előmozdításának* területére terjed ki, ahol a 2000/43/EK irányelv mellett külön irányelvek szabályozzák a nők és a férfiak közötti egyenlő bánásmódot, valamint számos, a fogyatékos személyek bizonyos jogait érintő kérdést. *Nincs közvetlen kihatása a munkahelyi egészséggel és a munkavédelemmel* kapcsolatos irányelveknek, amelyek alapvetően *a szolgáltatásokat nyújtó intézmények működési feltételeire gyakorolnak hatást*. Szintén csak ilyen, a szolgáltatásokat közvetve érintő hatást gyakorolnak a szociális területi közszolgáltatásokra az Unió *munkajogi és foglalkoztatási irányelvei*, azonban azok a munkaerő költségét befolyásoló szerepükkel – elég, ha e körben a munkaidő-irányelvre gondolunk – jelentős mértékben befolyásolják a szolgáltatásokat szervező intézményeknek a rendelkezésükre álló humán erőforrásokkal való gazdálkodását, valamint bizonyos körben a bérköltségeket. Mivel ezeknek az ellátásoknak a költségeit javarészt a bérköltség teszi ki, ezért a közvetett hatásuk nem elhanyagolható.¹¹⁵
2. A *területi szociális közszolgáltatásokra* vonatkozóan fontosabb befolyást jelent a *szociális biztonsági rendszerek koordinációja*. A koordinációs rendszer nem jelenti az egyes tagállami szociális rendszerek összehangolását, *csupán biztosítja az azok közötti átjárhatóságot*.¹¹⁶ Bár a korábbi szabályozást egy új rezsim, a 883/2004/EK rendelet váltotta fel, a korábbi koordinációs rendelet elvei, valamint az érintett ellátások köre alapvetően nem változtak. Így a koordináció jellemzően a *biztosítási elvű és az univerzális ellátásokra* terjed ki, *s nem vonatkozik* – az egyébként az Unióban a gazdasági válság óta növekvő jelentőségű – *rászorultsági ellátásokra*.¹¹⁷

¹¹³ A fejezet megállapításai Hoffman István kutatásain alapulnak. Hoffman István: Az Európai Unió jogának és politikájának hatása a szociális személyes szolgáltatásokra. Kézirat, 2018.

¹¹⁴ P. CRAIG – G. DE BURCA: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford University Press, Oxford 2003³. 135-136.

¹¹⁵ HOFFMAN I.: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2009. 232.

¹¹⁶ Figyelemmel arra, hogy a *szociális biztonsági rendszerek koordinációja* kezdetektől fogva uniós hatáskörbe tartozott, így ezen a területen – de csak és kizárólag a koordinációval kapcsolatban – az Unió saját jogon alkotott a tagállamok által kötelezően alkalmazandó normákat, azaz a koordináció kérdéseit *rendeletekben* szabályozták. M. FUCHS (hrsg.): *Europäisches Sozialrecht*. Nomos, Baden – Baden 2013⁶. 43.

¹¹⁷ WALTERMANN *Sozialrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2011⁹. 47-48. p.

3. Az Amszterdami Szerződés egyik legjelentősebb újításának, s az önkormányzati szociális szolgáltatásokat érintő egyik legfontosabb európai integrációs lépésnek azt tekinthetjük, hogy az uniós szociálpolitikába beemelte a szociális kirekesztés elleni küzdelmet, valamint, hogy lehetővé tette a tagállamok szociálpolitikáinak nyitott koordinációját (Open Method of Coordination – OMC), amelyet először a foglalkoztatáspolitikában kezdtek alkalmazni.¹¹⁸ A nyitott koordináció tulajdonképpen többlépcsős közpolitikai tervezési keret. Ennek első lépéseként a Tanács meghatározza a stratégiai célokat, majd a Bizottság javaslata alapján a Tanács irányvonalakat és indikátorokat szab meg, amelyek alapján az egyes tagállamok nemzeti akcióterveket készítenek elő. Ezeket, valamint azok végrehajtását a Bizottság értékeli, összefoglalja a „jó gyakorlatokat”, és végül – egyfajta visszacsatolásként – a Bizottság az értékelés alapján tesz javaslatot a soron következő stratégiai irányvonalak meghatározására.¹¹⁹ A nyitott koordináció módszerét többen egyfajta forradalmi áttörésként, a szociális Európa kialakításának nem jogi eszközeként jelölték meg. Ez az eszköz – a sok elemében a Jó Kormányzás (Good Governance) interaktív, egyeztető elemekre építő megoldás – szorosan illeszkedik a közösségi jog fejlődésének irányvonalába.¹²⁰ Úgy valósulhatott meg a közösségi szintű együttműködés, hogy a tagállamok nem ruházták át hatásköreiket a szupranacionális szervekre,¹²¹ mégis a szociálpolitika terén is kialakult ilyen rendszer.¹²² A nyitott koordináció legnagyobb előnye egyben a legjelentősebb hátránya is: a közösségi közvetlen beavatkozási hatáskörök hiánya miatt ugyanis a rendszer csak akkor működhet jól, ha valamennyi tagállam önkéntesen és egymással együttműködve vesz abban részt, amely önkéntes együttműködés azonban a gyakorlatban kevésbé gördülékeny, az egyes tagállamok kevésbé elkötelezettek.¹²³ A fenti nehézségek ellenére azonban a nyitott koordináció rendszeréhez kötődve az Európai Tanács a 2000. évi nizzai ülésen elfogadta az Európai Szociális Menetrendet, amelyet 2005-ben újítottak meg és 2008-ban felülvizsgáltak. Az Európai Szociális Menetrend kiemelt figyelmet fordított a koordinációra, ami elsősorban a szociális befogadás, a nyugdíjügyek, az egészségügyi ellátások és az idősgondozás területén segítette elő a tagállami tapasztalatok cseréjét, s a jó példák átvételével előmozdította az összehangoltabb európai szabályozást, s egyfajta konvergencia folyamat kialakulását az európai jóléti rendszerek között.¹²⁴
4. A jogon kívüli eszközök közé sorolhatjuk a *különbféle támogatási rendszereket*, így a foglalkoztatási és társadalmi befogadási stratégia támogatására 2006-ban létrehozott PROGRESS programot, amely a foglalkoztatás, a szociális védelem és társadalmi befogadás, a munkakörülmények, a megkülönböztetés elleni küzdelem és sokféleség, valamint a nemek közti egyenlőség kérdéseiben támogat egyes tagállami cselekvéseket. A program alapvetően a nyitott koordináció működtetéséhez nyújt támogatást, azonban annak összege a későbbiekben bemutatandó területfejlesztési forrásokhoz képest

¹¹⁸ Juhász G. (2012): A szociálpolitikák közelítési mechanizmusai az Európai Unióban. In: SZIKLAI I. (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. ELTE TÁTK, Budapest 2012. 44. p.

¹¹⁹ Juhász: *i. m.* 43-44. p.

¹²⁰ M. Dawson: *New Governance and the Transformation of European Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2011. 43-45. p.

¹²¹ Fuchs: *i. m.* 44-45. p.

¹²² Juhász: *i. m.* 43. p.

¹²³ Juhász G. – Taller Á.: A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban. *Esély*. 6/2005. 23-25.p.

¹²⁴ Fuchs: *i. m.* 44-45. p.

viszonylag kisebb, például a 2007–2013 közötti időszakra összesen csak 683,25 millió eurós kiadást irányoztak elő.¹²⁵ A 2013-2020-as időszakban a PROGRESS programhoz hasonló alapnak tekinthetjük az Európai Unió foglalkoztatás és társadalmi innováció programját (EU Programme for Employment and Social Innovation – EaSI), amely pénzügyi támogatást nyújt a minőségi és fenntartható foglalkoztatás magas szintjének előmozdításához, a megfelelő és tisztességes szociális védelem biztosításához, a társadalmi kirekesztés és a szegénység elleni küzdelemhez, valamint a munkakörülmények javításához kapcsolódó programoknak.¹²⁶

5. Szintén a jogon kívüli eszközökhöz sorolhatjuk az *európai szociális párbeszédet*, amely azonban elsősorban nem a területi szociális közszolgáltatások, hanem a foglalkoztatáspolitikai és a munkaügyek területén jelent fontos ágazatpolitikai keretrendszert. A szociális párbeszédhez kapcsolódóan kezd formálódni az Uniónak a civil együttműködésekkel kapcsolatos politikája is. Ugyanis az Unió – különösen a szociális szolgáltatások tekintetében – olyan környezet kialakítására törekszik, amely ösztönzi a *nonprofit szervezetek részvételét* a jóléti szolgáltatások szervezésében.¹²⁷
6. Az Unió hatása – a szubszidiaritásra figyelemmel – viszonylag csekélyebb az egyes nemzeti területi szociális közszolgáltatási rendszerekre. A szociális szolgáltatások azon túl, hogy az Unió szociális céljának megvalósításával is összefüggenek, egyben *szolgáltatások* is, amelyeket különféle – elsősorban közjogi, kisebb részben magánjogi – jogalanyok nyújtanak. Így a területi szociális szolgáltatások megszervezésére kihat az Uniónak a szolgáltatások szabad áramlásával kapcsolatos politikája, valamint a verseny szabadságával kapcsolatos politikák is.¹²⁸
7. Bár a szolgáltatási keretirányelvnek csak a javaslatában szerepelt, és a 2006/123/EK irányelvből kimaradt a közszolgáltatás fogalma, valamint az egyes szociális transzferekre vonatkozó szolgáltatási rezsimek alkalmazási körének elhatárolása, mára egyértelművé vált, hogy a különféle *személyes jellegű szociális közszolgáltatások szolgáltatásnak minősülhetnek*.¹²⁹
8. Bár az Európai Bíróság elismerte, hogy a jóléti szolgáltatások is szolgáltatások, azonban a belső piaci szolgáltatásokról szóló (keret)irányelv, a 2006/123/EK irányelv preambulumának (27) bekezdése rögzíti, hogy az irányelv hatálya nem terjed ki a rászorultsági ellátásokra, valamint a szociális biztonsági rendszerek koordinációja körébe nem tartozó univerzális ellátásokra. A preambulum (28) bekezdése azt is kiemeli, hogy ezeknek a szolgáltatásoknak a finanszírozása sem vonható a keretirányelv rezsimjébe. Mindezekkel összhangban az irányelv 2. cikk (2) bekezdése a jóléti szolgáltatásokat kivonja az irányelv hatálya alól: azokkal kapcsolatban alapvetően a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, valamint a nemzeti rendelkezéseket. A 2. cikk (2) bekezdése a jóléti szolgáltatásokat abban az esetben vonta ki a belső piaci irányelv hatálya alól, ha két feltételt teljesül. Az első feltétel a szolgáltatás *szociális jellege*, amit enumeratív felsorolással határozott meg az irányelv: *így a szociális lakhatás, a gyermekgondozás, a családtámogatás és a tartósan vagy ideiglenesen rászoruló személyek*

¹²⁵ Juhász: *i. m.* 42. p.

¹²⁶ Hoffman I.: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. ELTE Eötvös, Budapest 2017³. 33. p.

¹²⁷ J. Kendall: *Terra incognita: third sectors and European policy processes*. In: J. Kendall (ed.): *Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level Processes and Organized Civil Society*. Edward Elgar, Cheltenham (UK)–Northampton (MA, USA) 2009. 13-15. p.

¹²⁸ A szociális szolgáltatások áru- és szolgáltatásjellegét illetően: Waltermann: *i. m.* 44. p.

¹²⁹ Hasonlóan: Fuchs: *i. m.* 49-50. p.

támogatása terén nyújtott szociális szolgáltatások tartoztak ebbe a körbe. Az első feltétel teljesülése esetén is csak akkor nem tartoztak az ellátások a belső piaci szolgáltatási irányelv hatálya alá, ha a *szolgáltatások állami jellegűek*: azaz, ha azokat az állam vagy az állam által megbízott szolgáltató vagy az állam által ilyenként elismert jótékonyági intézmény nyújtja. Ezt az állami jelleget az Európai Unió Bírósága rendkívül tágan értelmezte: így megállapította a kivételi szabály alkalmazhatóságát abban az esetben is, ha a magánszolgáltató nem részesül állami támogatásban, de az általa nyújtott ellátás az állami vagy önkormányzati szolgáltatásszervezési és –fejlesztési tervezési rezsimek hatálya alá tartozik.¹³⁰ Így a belső piaci szolgáltatási irányelv csak rendkívül szűk körben alkalmazható ezen a területen.

9. Az uniós jogalkotás, valamint az Európai Bíróság iránymutató esetei nem kérdőjelezték meg azt a már jelzett uniós alapelvet, amely szerint a területi szociális szolgáltatások megszervezésének felelőssége elsősorban a tagállamok feladat- és hatáskörébe tartozik. Azonban a jogalkotás és joggyakorlat a területi szociális szolgáltatások körébe vonható ellátások *szolgáltatási jellegének* elismerésével lehetővé tette, hogy a közösségi szabályozás is megjelenhessen. Ez a gyakorlat és szabályozás megerősítette azt, hogy egyfajta egységesülő, de legalább is kinyíló uniós szociális szolgáltatási piacról beszélhessünk.¹³¹
10. A Lisszaboni Szerződéssel kialakított, és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben meghatározott uniós polgárság szabályai közvetve hatnak a területi szociális közszolgáltatásokra. Elsősorban *a közszolgáltatásokra vonatkozó diszkriminációs tilalom alapján születtek az Európai Bíróság gyakorlatában olyan ítéletek, amelyek jogellenesnek minősítettek olyan tagállami intézkedéseket, amelyek egyes ellátásokhoz való hozzáférést kizárólag állampolgársági alapon korlátoztak.*¹³² Azonban a 2000-es évek első évtizedének végén ezen a területen is egyfajta – Horváth M. kifejezésével élve¹³³ – „csendes fordulat” következett be az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában, amely szélesebb körben fogadta el a közösségi joggal összhangban állónak a jóléti szolgáltatások (pl. a német ápolásbiztosítás) esetén a megtérítések és a külföldi igénybevétel korlátozását.¹³⁴
11. Amennyiben a jóléti ellátásokat szolgáltatásnak minősítjük, akkor felmerülhet a kérdés, hogy az ilyen szolgáltatásokat nyújtó szervezetek nem tartoznak-e az EUMSZ verseny szabadságára vonatkozó szabályainak hatálya alá, azaz nem minősülnek-e vállalkozásnak. Az Európai Bíróság iránymutató ítéletei az uniós versenyjogot csak szűkebb körben engedték érvényesülni. A Bíróság a szociális biztonsági hatáskörök gyakorlóit ugyanis nem minősítette vállalkozásnak, így a *Poucet/Pistre-ügyben*¹³⁵ kiemelte, hogy a betegbiztosítási

¹³⁰ Ld. a C-57/12. sz. Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL kontra Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale ügyben hozott ítéletet.

¹³¹ D. Damjanovic (2013): The EU market rules as social market rules. Why the EU can be a social market economy? *Common Market Law Review* 6/2013. 1708-1712.

¹³² Waltermann: *i. m.* 46.

¹³³ Horváth M. T.: Csendes fordulat. *Jogtudományi Közlöny* 4/2013. 180. p.

¹³⁴ Az iránymutató döntések elsősorban a német ápolásbiztosítás szolgáltatásaival kapcsolatos ügyekben születtek, s lehetővé tették, hogy az ápolásbiztosítás külföldi megtérítéseit, valamint a szolgáltatások igénybevételét korlátozhassák állampolgársági alapon. Ezzel az Európai Bíróság az egységes szociális piac koncepciójával részben szakított és szélesebb körben elfogadta a nemzeti rendszerek elkülönültségét. Ld. S. O’Leary: *Free Movement of Persons and Services*. In: P. Craig – G. de Burca (eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press, Oxford 2011². 538. p. Az iránymutató esetek közé elsősorban a C-208/07. sz. von Chamier-Glisczinski esetet és a C-562/10 Németország v. Európai Bizottság esetet sorolhatjuk.

¹³⁵ Ld. C-159/91. sz. és C-160/91. sz. Poucet és Pistre-ügyben hozott ítélet

pénztárak és más hasonló szervezetek, amelyek a közfeladatként meghatározott társadalombiztosítási ellátásban közreműködnek, nem minősülnek vállalkozásnak.¹³⁶ Így gyakorlatilag az *uniós versenyszabályok e szolgáltatókra csak korlátozottan alkalmazhatóak*. Ezeken a területeken még az *Altmark-ügyben* hozott ítéletet megelőzően sor került a közjogias szervezés védelmének elismerésére. A vonalas szolgáltatások körében megjelenő „csendes fordulattal”¹³⁷ szemben a jóléti rendszerek körében – s különösen az egészségügyi szolgáltatások esetén – azonban ezzel ellentétes mozgás is körvonalazódik: az egészségügyi ellátásokat egyre inkább az általános versenyjogi szabályok alapján kezdik megítélni.¹³⁸

12. Már a Római Szerződés eredeti szövege is nevesítette az *Európai Szociális Alapot (ESZA)*, amely különféle támogatásokkal és pénzügyi eszközök biztosításával segíti elő *az európai integráció szociálpolitikai célkitűzéseinek teljesülését*. Bár a közösségi hatáskörök a szociális szolgáltatások körében viszonylag szűkek, azonban amennyiben az egyes szolgáltatási intézkedések az uniós hatáskörök, valamint célkitűzések érvényesítését szolgálják, abban az esetben az egyébként tagállami hatáskörbe tartozó tevékenységek is támogathatóak. Mindezekre figyelemmel az Európai Szociális Alap támogatásai jelentős hatással vannak az egyes tagállamok szolgáltatási rendszereire. Az Európai Szociális Alap azonban Janus-arcú rezsím. Bár alapvető rendelkezéseit az EUMSZ szociálpolitikai szabályaihoz kötődően rendezik, azonban az uniós jogban az Alap felhasználásával kapcsolatos szabályokat a strukturális alapok általános keretrendelete, a 2006-2007. közötti tervezési időszakban a 1083/2006/EK rendelet, a 2013-2020. közötti tervezési időszakban a 1303/2013/EU rendelet határozza meg.¹³⁹ Így az a szociálpolitika és a kohéziós politika tárgykörébe egyaránt bevonható, egyfajta „keresztülfekvő” jogintézmény. Az ESZA-nak a tagállami szociálpolitikákra gyakorolt hatása különösen a keleti bővülésekkel felvett tagállamokban jelentős, ugyanis jellemzően ezeknek *az országoknak a NUTS-II szintű régiói tartoznak a legmagasabb támogatást jelentő konvergencia célkitűzés körébe*.
13. *A szociális közszolgáltatások körében a tagállami szabályozás szerepe erősebb*. Az infrastrukturális szolgáltatásokkal szemben ugyanis ezeket a juttatásokat az Unió egyértelműen nemzeti hatáskörként határozza meg. Ennek az az alapja, hogy az európai integráció a jóléti állammal kapcsolatos kérdéseket döntően tagállami kompetenciaként rögzítette. Bár az integráció fejlődése során fokozatosan bővül a szupranacionális szabályozási jogkör, s ezzel bővültek az integrációs szervezet beavatkozási lehetőségei, azonban továbbra is csak nagyon korlátozott és töredezett ezen a téren az uniós politika. A terület nagy jelentőségére figyelemmel azonban megjelentek olyan „finom” közelítési eszközök, amelyek lehetővé teszik a tagállami rendszerek összehangolását.
14. A szociálpolitika mellett az Unió alapszabadságokra vonatkozó politikái, valamint a tág értelemben vett európai versenyjog és az integráció kohéziós, illetve regionális politikái is – gyakran közvetett – hatással vannak a tagállami szociális szolgáltatási rendszerekre. Mindazonáltal ez a terület – habár jelentős konvergenciára utaló folyamatok is érzékelhetőek – továbbra is a nemzetállami szabályozás terepe.

¹³⁶ Ld. részletesebben: Fuchs: l.j. 46-47. p.

¹³⁷ Ld. Horváth M.: i. m. 180. p.

¹³⁸ Ld. Waltermann: i. m. 46. p.

¹³⁹ Hoffman: i. m. 37. p.