



EURÓPAIZÁCIÓ A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGBAN

FÁBIÁN ADRIÁN* , FÁBIÁN ESZTER** 

* Dékán, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: fabian.adrian@ajk.pte.hu

** Bíróügyi titkár, Pécsi Törvényszék. E-mail: ngeszter@gmail.com

Absztrakt

A nemzeti közigazgatási jog, a nemzeti közigazgatási eljárásjog fejlődése, változása nem elszigetelt az uniós jog fejlődésétől, változásától. E változások folyamatként, tendenciaként való értelmezése lehetővé teszi, hogy szakaszokra tagoljuk az eddigi jogfejlődést és következtetéseket vonjunk le. Mára elmondható, hogy a nemzeti közigazgatási eljárásjogok harmonizációja összefoglalható az európaizáció fogalmával. Az európaizáció így a tagállami közigazgatási eljárásjogok közös fejlődésének eddigi eredménye, de egyúttal e tendenciának – minden bizonnyal – a jelenlegi állomása, de nem végállomása. Tanulmányunk ennek a jelenségnek az okaival, jellemzőivel és várható hatásaival foglalkozik.

Kulcsszavak

európaizáció, közigazgatási eljárásjog, Modellszabályok Tervezete

Abstract

The development and changes of national administrative law and national administrative procedural law are not isolated from the development and changes of EU law. Interpreting these changes as a process and tendency allows us to divide the legal development into stages and draw conclusions. Today, it can be said that the harmonization of national administrative procedural rules can be summarized with the concept of Europeanization. Europeanization is thus the result so far of the common development of the administrative procedural rules of the member states, but at the same time, it is – certainly – the current stage of this trend, but not the final stage. Our study deals with this phenomenon's causes, characteristics and expected effects.

Keywords

europeanization, administrative procedural law, Draft Model Rules

1. Bevezetés

Az EU joga és joggyakorlata (együtt: *acquis communautaire*) a 70-es évektől egyre több olyan tárgykört szabályozott a közös piac magvalósításának az elősegítése céljából, amelyek a tagállamok közigazgatási joganyagát, közigazgatási eljárásjogát – közvetve vagy közvetlenül – érintették. E folyamat intenzitása pedig folyamatosan növekedett, növekszik napjainkra.

Az elmúlt években jelentős változásnak lehetünk tanúi: bizonyos területeken erőteljesen megfigyelhető az uniós jog erőteljes ráhatása a tagállami közigazgatási jogra. Ez elsősorban azokon a területeken szembeötlő, amelyek különös jelentőséggel bírnak a belső piac működésében. (Boros, 2013, 49).

Ennek a tendenciának a megjelenése és egyre erőteljesebbé válása tulajdonképpen prognosztizálható volt: az EU ugyan elsődlegesen gazdasági közösség, de a gazdasági (mágnjogi, kereskedelmi jogi, cégjogi, társasági jogi stb.) szabályok egyre kevésbé alkalmazhatók izoláltan a közjogi, közigazgatási jogi rendelkezésektől. Ha tehát az EU a gazdasági kapcsolatokra vonatkozó jogot szabályozza, egységesíti, harmonizálja stb., előbb-utóbb megkerülhetlenné válik bizonyos közigazgatási jogi, különösen közigazgatási eljárásjogi jellegű szabályok közösségi szintű kodifikálása, vagy legalábbis uniós szintű megjelenése.

Míg a korábbi időszakokban a tagállami közigazgatás kialakítását, és különösen az arra vonatkozó tételes jog meghatározását általában a tagállami jogalkotók kompetenciájának tekintették, mára ezt a nézetet mindenképpen felül kell vizsgálni. Világosan látszik ugyanis, hogy az uniós jog bármilyen nemzeti jogterületre (ágazatra) „betör”, amennyiben a közösségi célok eléréséhez éppen arra van szükség. Jogalkalmazási szempontból ez azt jelenti, hogy a tagállami közigazgatási szervekre, hatóságokra az a többletkötelezettség hárul, hogy ismerjék a vonatkozó uniós jogot, és azt ugyanúgy alkalmazzák, mint adott esetben a magyart, tekintet nélkül arra, hogy az nem magyar jogalkotó szervtől származik (Kilényi, 2005, 36).

A tagállami közjog, azon belül a tagállami közigazgatási eljárásjog európaizációja – meglátásunk szerint – nem eredménye az uniós jog fejlődésének, hanem egy tendencia, egy folyamat megnevezése inkább. Ennek a folyamatnak állomásai voltak és vannak, amelyek egyike az az állapot, amelyet a nemzeti közigazgatási hatósági eljárásjog európaizációjának nevezhetünk.

Ahhoz viszont, hogy a tendencia ezen állomásának – de korántsem végállomásának – jelentőségét és fogalmi elemeit megértsük, szükséges a teljesnek mondható „folyamatábra” bemutatása, és az alapján következtetések levonása, esetleg e folyamat jövőbeni alakulásának valószínűsítése.

A közigazgatási jog európaizációjának van továbbá egy másik értelmezése is, amely leginkább az Európai Parlament vonatkozó dokumentumaiból olvasható ki. Ez pedig az a célkitűzés, hogy az EU szervei előtt azonos és általános eljárásjog érvényesüljön.

Az európaizáció mint tendencia mindkét esetben kimutatható, és a kettő szorosan össze is kapcsolódik. Előbbi esetben tehát arról van szó, hogy a tagállami közigazgatási szervek a közösségi jog végrehajtása során egyre inkább uniós eljárásjog alapján járnak el, míg utóbbi esetben az uniós szervek a saját eljárásukban általános uniós szabályokat alkalmaznak. E két vonulat egyelőre párhuzamosként viselkedik, de könnyen lehet akár metszéspontjuk is. Ez uniós jogfejlesztés kérdése.

Az alábbiakban a közigazgatási jog európaizációjának mindkét témakörét érintjük.

2. Az európaizáció kezdete: közös (eljárási) alapelvek, célok

Az eljárásjogi európaizáció első fázisa a közösségi jog végrehajtása során előforduló tagállami közigazgatási eljárásjogi kollíziókkal kezdődött. A kiindulási pont egyértelművé vált: az uniós jog és a nemzeti közigazgatási (eljárási) jog összeütközése esetén is érvényesül az uniós jog elsődlegessége. Ennek az állításnak az alátámasztására idézzük fel az ún. *Alcan* ügyet.¹

Az ügyben a tényállás a következő volt: a villamosenergia-árak emelkedése miatt egy német cég (ALCAN) be kívánta zárni az egyik alumíniumkohóját. Már fel is mondott a cég vezetője alkalmazottainak, amikor Rheinland-Pfalz tartomány kormánya 8 millió német márkát ajánlott fel a vállalatnak, ha visszavonja elhatározását és megtartja munkásait.

Az EU Bizottsága sajtóhírekből értesült az ügyről, és figyelmeztetést küldött a német (szövetségi) gazdasági miniszternek. Ebben a levélben felhívta a miniszter figyelmét, hogy a tartományi kormány által kilátásba helyezett juttatás az Unió joga szerint tiltott állami támogatásnak minősül, emiatt sérti a Római Szerződést. A levelet továbbították ugyan az ügyben érintett tartomány kormányának, de végül is a támogatást az ALCAN-nak kifizették.

Erre a Bizottság megállapította a kifizetés jogszerűtlenségét és elrendelte, hogy a cég fizesse vissza a pénzt a Rheinland-Pfalz tartománynak. Sem a német állam, sem az érintett tartomány nem tett eleget e kötelezettségnek, nem követelte vissza az összeget, ezért a Bizottság pert indított a Német Szövetségi Köztársaság ellen az EK-szerződés megsértése miatt. A Bíróság ezt a jogsértést meg is állapította.

Az illetékes német hatóság az EU Bíróság döntése nyomán közigazgatási határozatában döntött a támogatás visszatérítéséről. (Ekkor már kb. 4 év eltelt azóta, hogy a Bizottság felvetette a jogsértést.) Az ALCAN viszont nem volt hajlandó visszafizetni a kapott pénzösszeget, „ellenállása” alátámasztására a közigazgatási határozat elleni jogorvoslati kérelmében két okot is felhozott:

- a cég jóhiszeműen szerezte jogait (a német közigazgatási eljárási jognak is egyik fontos alapelve a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme), illetve
- a német közigazgatási eljárási jogban megállapított, a visszakövetelésre nyitva álló valamennyi határidő lejárt.

Az ügyben eljáró német bíróság előzetes döntéshozatalt kért az EU Bíróságtól. A Bíróság pedig úgy határozott, hogy a támogatást vissza kell fizetni, lényegében tekintet nélkül a vonatkozó hazai jog rendelkezéseire. Ebből az esetből pedig azt a következtetést lehet levonni, hogy az uniós jog elsődlegessége egyértelmű a közigazgatási eljárásban is (Fastenrath & Müller-Gerbes, 2000, 180–181).

Az „*implied powers*”-elvnek megfelelően az EU jogi aktusai minden olyan szabályozást magukba foglalhatnak, amelyek szükségesek a szerződésekben foglalt célok eléréséhez. Még abban az esetben is mód van erre az értelmezésre, ha az uniós jogalkotó szervek ilyen jellegű hatásköre közvetlenül nem olvasható ki a szerződések szövegéből.

Az uniós jog térnyerésére a tagállami közigazgatási jog, közigazgatási eljárási jog ellenében számos területen van példa. Lényegében ezek azok a területek is, ahol érvényesül az uniós jog elsődlegessége a közigazgatási hatósági eljárásban:

- olyan uniós szabályozás adott esetben, amely bizonyos hatósági eljárást érint (pl. vám-eljárás);
- olyan irányelvek kibocsátása, amelyek érintik a közigazgatási hatósági eljárást;
- szintén követelmény a hazai jog EU-konform – az uniós céloknak megfelelő – alkalmazása („*effet utile*”-elv).

¹ 1997. március 20-i Alcan ítélet, C-24/95, EU:C:1997:163.

Ahogy erre már utaltunk, az unió jogi aktusait adott esetben a nemzeti közigazgatási szerveknek ugyanúgy végre kell hajtani, mint a nemzeti jogalkotó által hozott jogi normákat. Ugyanis az unió jogi aktusait rendszerint nem az uniós szervek hajtják végre (direkt végrehajtás), hanem a tagállamok közigazgatási szervei (indirekt végrehajtás). Utóbbi esetben a tagállamok közigazgatási szervei uniós jogi aktus alapján járnak el (pl. jogtalanul felvett uniós támogatás visszafizetését kell elrendelni egy uniós rendelet alapján). E végrehajtás során alkalmazniuk kell az uniós jogot, amely elsősorban anyagi jogi jellegű, de ritkábban eljárási jellegű is.

A direkt végrehajtásnál az Unió saját szerveinek kizárólag az uniós jogot kell alkalmazniuk. Az EU-jog itt sem tartalmaz túl sok eljárási szabályt, inkább az EU Bíróságának alapelveit veszik figyelembe a jogi aktusok végrehajtása során. Ugyanis a Bíróság a tagállami közigazgatási eljárási kódexek tanulmányozása során számos olyan mértékadó eljárási alapelvet dolgozott ki, amelyeket az EU szerveinek alkalmazniuk is kell. Ezen a szinten tehát arra is találunk példát, hogy a tagállami jog befolyásolta az uniós jogelveket és jogalkalmazást egyaránt.

Az EU-nak mindazonáltal az ilyen jogalkalmazással szemben is vannak bizonyos elvárásai. A nemzeti közigazgatási eljárásjognak, annak az alkalmazásának és értelmezésének is meg kell felelnie ugyanis azoknak a követelményeknek, amelyek az uniós jog eredményes végrehajtásához szükségesek (Kopp & Ramsauer, 2003, 25). Alapvetően két olyan követelmény van, amelyeknek meg kell felelni az uniós jog indirekt végrehajtásakor:

1. a diszkrimináció tilalma,
2. a hatékonyság elve.

Ezek szerint a hazai közigazgatási eljárási jogot az unió jogi aktusainak végrehajtásakor csak annyiban lehet alkalmazni, amennyiben az

- nem jár más uniós állampolgárok jogainak sérelmével illetve diszkriminációjával, valamint
- nem akadályozza az uniós jog hatékony végrehajtását.

Ezek a követelmények először a „*Milchkontor*” ügyben² jelentek meg. Ebben az ügyben az eljáró német közigazgatási bíróság számos, az előtte folyó ügyekhez kapcsolódó kérdésben kért előzetes döntéshozatalt az EU Bíróságtól. A feltett kérdések mindegyike egyébként uniós támogatások folyósítására, illetve jogtalanul felvett uniós támogatások visszafizetésére vonatkozott.

A hatékony végrehajtás elve a jogirodalom és a joggyakorlat szerint azt jelenti, hogy a nemzeti eljárási jog nem akadályozhatja, illetve aránytalanul nem nehezítheti meg az uniós jog végrehajtását. Mindehhez társul még az a követelmény, hogy minden lehetséges eszközt igénybe kell vennie a nemzeti hatóságoknak az uniós norma céljainak eredményes megvalósulásához. Erre az elvárásra szemléletes példa az ún. „*Asztali bor*” ügy³.

Az ügy tényállása röviden a következő. Az 1984/85-ös gazdasági évben a Bizottság rendeletben meghatározta azt az asztalibor-mennyiséget, amelyet a gazdáknak kötelező lepárolnia. A hatáskörrel rendelkező német hatóságok ki is bocsátottak kb. 600 ilyen tartalmú határozatot, de a határozatokban nem rendelték el a döntés azonnali végrehajtását (vagyis a bor azonnali desztillálását). A határozatokból kb. 500-at a gazdák meg is fellebbeztek. A fellebbezés a határozat végrehajtására halasztó hatállyal bírt, ez időtartam alatt pedig a gazdák a bor nagy részét piacokon elárusították.

² 1983. szeptember 21-i Deutsche Milchkontor GmbH és társai kontra Német Szövetségi Köztársaság ítélet, C-205-215/82, EU:C:1983:233.

³ 1990. július 10-i Európai Közösségek Bizottsága kontra Német Szövetségi Köztársaság ítélet, C-217/88, EU:C:1990:290.

A Bizottság a német hatóságok eljárását az EK-szerződés megsértéseként értelmezte és az EU Bíróságához fordult. A Bíróság megállapította a jogsértést, azzal az indoklással, hogy a tagállamok kötelezettségelmulasztás esetén nem hivatkozhatnak saját jogrendszerükre vagy más belső körülményre. Így Németország hiába hozta fel védekezésként azt, hogy a német jog alapján nem volt kötelező az azonnali végrehajtás elrendelése.

A fenti elvárásokon kívül a tagállam közigazgatási eljárásjogának, a hatóságok jogalkalmazásának, illetve a joganyag értelmezésének meg kell felelni az EU Bírósága által kifejlesztett további alapelveknek is. Ezek pedig az alábbiak:

1. törvényesség elve,
2. arányosság elve (a beavatkozásnak az elérni kívánt céllal arányban állónak kell lennie),
3. szubszidiaritás elve,
4. pártatlanság elve,
5. átfogó és gondos tényállástisztázás követelménye,
6. együttműködés a hatóság és az ügy érintettjei között,
7. képviselőhez és tájékoztatáshoz való jog,
8. meghallgatáshoz való jog,
9. iratbetekintéshez való jog,
10. aktusok indokolásának az elve,
11. adatvédelem,
12. jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme (Balázs, 2020, 79–80).

Ezeket a garanciákat az eljáró hatóság az uniós jog végrehajtása során nem hagyhatja figyelmen kívül, még abban az esetben sem, ha a vonatkozó hazai jog ilyen princípiumokat nem ismer (Thienel, 2002, 65).

A közigazgatási eljárásjogot nem csak ezeknek az elveknek megfelelően kell megalkotni a tagállami jogalkotóknak, hanem ezek alapján kell azt alkalmazni és értelmezni is. Utóbbiak azt jelentik, hogy amennyiben a hazai eljárásjog döntési szabadságot, mérlegelési vagy méltányossági jogot ruház a hatóságra adott uniós vonatkozású ügyben, akkor az e lehetőségeken belül is csak olyan döntést hozhat, amely összhangban van az uniós jog céljaival.

A kapcsolódó EU-bírósági gyakorlat vizsgálata után egyértelműen kijelenthető, hogy nem csak a közigazgatási szerveknek kell az uniós előírásokat figyelembe venniük az uniós jog végrehajtásakor, hanem adott esetben az ügyekben jogorvoslati fórumként részt vevő közigazgatási ügyekben eljáró bíróságoknak, közigazgatási bíróságoknak is.

Vannak ugyanis olyan EU-bírósági ítéletek, amelyek kifejezetten a bírósági szakra nézve állítanak fel követelményeket. Az ide tartozó követelmények közül a legfontosabbak:

1. Az eljáró bíróság csak akkor függesztheti fel az uniós jogon alapuló határozat végrehajtását, ha alapos kétsége merült fel az alapul szolgáló uniós norma érvényességében.
2. Az eljáró bíróság csak akkor hozhat ideiglenes intézkedést uniós jogon alapuló határozat elbírálásakor, ha
 - a.) alapos kétsége merült fel az alapul szolgáló uniós norma érvényességében;
 - b.) a bíróság az érvényesség tárgyában az EU Bíróságához fordult, vagy az áll szándékában,
 - c.) az intézkedés hiányában helyrehozhatatlan kár történne és
 - d.) a kérelmező érdekei nyomósabbak, mint az uniós jog alkalmazásának az érdeke.
3. Abban az eljárásban, amikor a felperes egy tagállamot egy irányelv alapján perel adott

tagállam saját bírósága előtt, adott tagállam addig nem hivatkozhat az eljárási határidők lejártára, amíg azt az irányelvet maradéktalanul át nem ültette nemzeti jogába.⁴

A pontosság okán külön is megjegyezzük, hogy a felsorolt elveket, EU-bíróági gyakorlatot csak abban az esetben kell figyelembe venni, ha az adott uniós jogi előírás nem tartalmaz konkrét eljárási előírást adott kérdésben.

Az uniós jog és a tagállami közigazgatási eljárásjog közötti kapcsolat nem függ össze a tagállamok közötti hatáskörmegosztás problematikájával (Ilbanéz, 2000, 50), de szorosan összefügg az uniós jog által biztosított hatáskörök gyakorlásával.

Az a kötelezettség, hogy a nemzeti jognak az uniós joggal ellentétes rendelkezése nem alkalmazható, nem kizárólag a nemzeti bíróságokra, hanem minden közigazgatási szervre vonatkozik, beleértve a decentralizált szerveket is. Továbbá, a nemzeti jog rendelkezései ilyenformán a közösségi jog akár jogalkotási vagy igazgatási rendelkezésével is ellentétesek lehetnek, utóbbi kategória esetében pedig nem kizárólag általános, hanem speciális egyedi igazgatási döntéssel is.⁵

3. Az eljárási autonómia „alkonya”

Az eljárási autonómia eredete szintén az EU Bíróságának esetjogára vezethető vissza.

Azon elvek szerint, amelyek a Közösség intézményi rendszere alapul és amelyek meghatározzák a Közösség és a tagállamok kapcsolatait, a Szerződés 5. szakaszának erejénél fogva, a tagállamok biztosítják a közösségi szabályozás területükön belüli alkalmazását, különösen annak, amely a közös agrárpolitikához kapcsolódik.

Amennyiben a közösségi jog, beleértve annak általános alapelveit, nem tartalmaz közös szabályokat ennek érdekében, ebben az esetben a nemzeti hatóságok a közösségi jog végrehajtása során saját nemzeti eljárási és tényleges jogszabályaiknak megfelelően járnak el; ahogy azt a Bíróság a 94/71 ügyben 1972 június 6-i ítéletében kimondta (Schlüter & Maack v Hauptzollamt Hamburg-Jonas [1972] ECR 307), ezt a szabályt meg kell feleltetni a közösségi jog egységes alkalmazásának követelményének, ezzel elkerülve a termelőkkel és kereskedőkkel szembeni egyenlőtlen bánásmódot.⁶

A létező tudományos viták (Jaskowski, 2016, 100) ellenére látható, érzékelhető a „változás” („mozgás”, „erózió”) (Baghrizabefi, 2016, 13–30) a tagállami „eljárási autonómia” irányából a közigazgatási eljárásjog európaizálódása felé.

E jelenség oka feltehetően hasonló, mint annak a folyamatnak a kiváltó oka, amikor néhány európai ország (többek között Ausztria, Németország) nemzeti közigazgatási jogfejlődésének

⁴ 1991. február 21-i Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG kontra Hauptzollamt Itzehoe és Zuckerfabrik Soest GmbH kontra Hauptzollamt Paderborn ítélet, C-143/88. és C-92/89, EU:C:1991:65; 1995. november 9-i Atlanta Fruchthandels-gesellschaft mbH és társai kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ítélet, C-465/93, EU:C:1995:369; 1997. december 2-i Fantask A/S és társai kontra Industriministeriet ítélet, C-188/95, EU:C:1997:580.

⁵ 1999. április 29-i Erich Ciola kontra Land Vorarlberg ítélet, C-224/97, EU:C:1999:212.

⁶ 1983. szeptember 21-i Deutsche Milchkontor GmbH és társai kontra Német Szövetségi Köztársaság ítélet, C-205-215/82, EU:C:1983:233, 17. pont.

adott fokán, a 20. század elején-közepén általános közigazgatási eljárásjogi kódexeket adott ki. Ez az ok pedig a számos eltérő közigazgatási eljárás és ehhez kapcsolódva a számos változatos (speciális) eljárásjogi szabály.

Ugyanakkor a közigazgatási jog európaizációjának több területe is van, mint csak a közigazgatási eljárásjog, azzal, hogy az EU-nak jelenleg nincs meghatározó befolyása a tagállami közigazgatás szervezetére, intézményrendszerére vagy éppen a személyzeti joganyagának tartalmára (Gerencsér, 2023, 77). De azért erre is találunk példát: a Magyar Integritás Hatóság létrehozására a Bizottság „javaslata” alapján került sor 2022-ben.

Az uniós jog a közösségi jog számos és egyre több területén tartalmaz eljárási szabályokat, mint például meghatározott termékek népszerűsítése, piaci és digitális szolgáltatások nyújtására vonatkozó előírások, versenyjog, áldozatvédelem stb. (Wilbrandt-Gotowicz, 2018, 29), amikor a végrehajtás során az eljárási autonómia vagy háttérbe szorul, vagy fel sem merül.

Ebből a szempontból is megkérdőjelezhető tehát a tagállamok eljárási autonómiája, hiszen az európai eljárásjog szigorú kontroll alatt tartja a tagállami közigazgatási szerveket a közösségi jog végrehajtása során, és ezek a hatóságok nem térhetnek el az „*acquis communautaire*” előírásaitól (Schroeder, 2004, 23–24). Megállapíthatjuk ezek szerint, hogy az eljárási autonómia nagyobb részt virtuálissá vált és az uniós jog tagállami joggal szembeni elsődlegessége mindenképpen az általánosan alkalmazandó alapelv (Ortlep & Verhoeven, 2012, 11).

Számos uniós ágazat „kifejlesztette” a saját eljárásjogi garanciáit, amelyeket mind az EU szervei, mind a tagállami közigazgatási hatóságok alkalmaznak a közösségi jog végrehajtása során (Gerencsér, 2023, 78), de az uniós szintű egységes és általános közigazgatási eljárási normarendszer továbbra is hiányzik (Boros, 2015, 31).

Ez az alapelv azt jelenti, hogy a tagállamok közigazgatási szerveinek a hazai jog alapján kell az uniós jogszabályokat is végrehajtaniuk, amennyiben az uniós jog másként nem rendelkezik. Tehát adott esetben a magyar hatóság akkor is a magyar eljárási szabályok alapján fog határozatot hozni, ha egyébként az ügy tárgya uniós jogszabály végrehajtásához kapcsolódik. Ehhez kapcsolódó elvi alapállás, hogy a nemzeti közigazgatási eljárásjogi szabályok megalkotása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.

A „tagállam eljárási autonómiájának az elve” meghaladottá vált, az uniós jog terjeszkedése – egyelőre inkább hallgatólagosan ugyan – tulajdonképpen felülírta. A folyamatok ugyanakkor még nem zárultak le. „Az európai közigazgatási eljárásjog jelenleg nem rendelkezik egy átfogó uniós szabályrendszerrel: mind a primer, mind pedig a szekunder jogforrások között, de néhol még a soft-law területén is találkozhatunk olyan szabályokkal, amelyek valamely, az uniós jog végrehajtásában részt vevő szerv eljárását, vagy annak részeit, esetleg alapelveit szabályozzák.” (Boros, 2015, 31).

A belső piac és a közigazgatási (engedélyezési) eljárás összefüggéseire az EU Bírósága is felhívta már a figyelmet: az alábbi ítélet jól illusztrálja, hogy a belső piac érdekei és a tagállamok „eljárási autonómiájának” összeütközésekor utóbbi nemigen érvényesülhet.

A Bíróság kifejtette, hogy a „hallgatás = elutasítás” eljárási modell kedvezőtlen hatással lehet a kérelmezők számára, megzavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi más tagállamok gazdasági szereplői számára a nagyméretű kiskereskedelmi létesítmények működtetését, ily módon érinti a spanyol piacon történő letelepedésüket. A Bíróság utalt arra, hogy a letelepedés szabadságának állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó korlátozása csak közérdeken alapuló kényszerítő okkal igazolható azzal a feltétellel, hogy alkalmas az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket. Ilyen közérdeken alapuló kényszerítő oknak tekinti az állandó ítélke-

zési gyakorlat a környezetvédelmet, a területrendezést és a fogyasztóvédelmet. Ezzel szemben a tisztán gazdasági jellegű célok nem minősülhetnek közérdeken alapuló kényszerítő oknak.⁷

A Bíróság megállapította, hogy a hallgatólagos beleegyezés modellje a letelepedés szabadsága szempontjából kevésbé korlátozó jellegű. Ez a megállapítás pedig impliciten magában foglalja azt a lehetőséget, hogy más esetben a Bíróság arra az álláspontra helyezkedjen, hogy egy meghatározott közigazgatási ügyben indokolt a kevésbé korlátozó jellegű modell alkalmazása. A Bíróság kifejtette továbbá, hogy amikor az eljárási modellek alapján egyfajta szabadságkorlátozás valósul meg egy tagállamban, akkor a tagállam csak a közrend kényszerítő indokára hivatkozhat, tehát meg kell indokolni azt, hogy melyik eljárási modell kerül kiválasztásra. (Darák, 2015, 148).

A közigazgatási eljárásjog európaizációjának folyamatában (is) fontos mérföldkőnek tekinthető az Európai Unió Alapjogi Chartája, ugyanis ez volt „az első jelentős nemzetközi dokumentum, amely 41. cikkében a megfelelő ügyintézéshez való jogot (right to good administration) nevesítette” (Hajas, 2013, 103). Mindazonáltal a megfelelő ügyintézéshez való jog – a Charta hivatkozott rendelkezése értelmében – kizárólag az uniós intézmények előtti eljárásban érvényesül, illetve érvényesíthető.

4. Tovább az európaizáció útján: eljárásjogi modellszabályok

„A közigazgatási jog európaizációja ugyancsak európai szinten előmozdíthatja az alapvető jogok érvényesülésének erősítését a nemzeti vagy uniós hatóságokkal való kapcsolatokban, de ugyanígy a jó közigazgatáshoz való jog megvalósítását is.” (Wilbrandt-Gotowicz, 2018, 31). Másrészt néhány éve „a közigazgatási jog európaizációja egyszerre a politikai célkitűzések csúcsára került”, leginkább az Európai Parlament tevékenységének következtében (van den Brink, 2017, 155).

Az Európai Unió közigazgatási eljárásjogáról szóló 2013. január 15-i állásfoglalásában az Európai Parlament felhívta a Bizottságot, hogy készítsen elő egy javaslatot az európai közigazgatási eljárásjog szabályozásáról. A harmadik Ajánlás (Recommendation) tartalmazza azokat az általános elveket, amelyeknek érvényesülniük kell a kodifikáció során: törvényesség elve, diszkrimináció tilalma, egyenlő bánásmód követelménye, arányosság elve, pártatlanság elve, következetesség és jogos elvárások elve, a magánszféra tiszteletben tartásának elve, tisztességesség elve, átláthatóság elve, hatékonyság és szolgáltatás elve. (Balogh-Békési & Pollák, 2017, 23).

1. A jogszerűség elve: az uniós közigazgatásnak a jognak megfelelően kell eljárnia és az uniós jogszabályokban meghatározott szabályokat és eljárásokat kell alkalmaznia. A közigazgatási hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk, és tartalmuknak is összhangban kell állnia a jogszabályokkal. A hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódnak meg mögöttük nem a jogszabályokon alapuló cél, vagy nem a közérdeken alapuló ok.
2. A megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elve: az uniós közigazgatás elkerüli a személyek állampolgárságon, nemen, fajon, színen, etnikai vagy társadalmi

7 2011. március 24-i Európai Bizottság kontra Spanyol Királyság ítélet, C-400/08, EU:C:2011:172.

származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését. A hasonló helyzetben lévő személyeket azonos bánásmódban kell részesíteni. A különböző bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják.

3. Az arányosság elve: az uniós közigazgatás kizárólag szükség esetén és a kívánt cél eléréséhez szükséges mértékben hoz olyan határozatot, amely személyek jogait és érdekeit érinti. A határozathozatal során a tisztviselők méltányos egyensúlyt teremtenek a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek között. Így különösen nem írnak elő a várható előnyhöz viszonyítva túlzott adminisztratív vagy gazdasági terhet.
4. A pártatlanság elve: az uniós közigazgatás pártatlan és független. Köteles tartózkodni a személyeket hátrányosan érintő önkényes intézkedésektől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett bánásmódtól. Az uniós közigazgatás mindig az Unió és a közjó érdekében jár el. Fellépését nem vezérelheti személyes (ezen belül pénzügyi), családi vagy nemzeti érdek, sem pedig politikai nyomás. Az uniós közigazgatásnak garantálnia kell a polgárok különböző típusú (üzleti, fogyasztói, és egyéb) érdekei közötti méltányos egyensúlyt.
5. A következetesség és a jogos elvárások elve: az uniós közigazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, mely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést indokolni kell. Az egyéneknek az uniós közigazgatás korábbi gyakorlatán alapuló jogos és észszerű elvárásait tiszteletben kell tartani.
6. A magánélet tiszteletben tartásának elve: az uniós közigazgatás tiszteletben tartja az egyének magánélethez való jogát. Az uniós közigazgatás tartózkodik személyes adatok nem jogszerű célból történő feldolgozásától, illetve az ilyen adatoknak felhatalmazással nem rendelkező személyek részére történő továbbításától.
7. A tisztességesség elve: ezt az elvet a magánszemélyek és a közigazgatás közötti kapcsolatokban a bizalom és a kiszámíthatóság légkörének megteremtése érdekében elengedhetetlen jogi elvként kell tiszteletben tartani.
8. Az átláthatóság elve: az uniós közigazgatás nyitott. Dokumentálja a közigazgatási eljárásokat, továbbá megfelelő nyilvántartásokat vezet a bejövő és kimenő postáról, a beérkezett dokumentumokról, valamint a hozott határozatokról és intézkedésekről. A tanácsadó testületektől és érdekelt felektől érkezett hozzászólásokat nyilvánosan elérhetővé kell tenni.
9. A hatékonyság és a szolgáltatás elve: az uniós közigazgatás intézkedéseire a hatékonyság és a nyilvános szolgáltatás kritériumai az irányadók. A személyzet tagjai tájékoztatják a nyilvánosságot az eléjük kerülő ügyek elintézésének módjáról. Ha olyan kérelem érkezik hozzájuk, amelynek intézése nem tartozik a feladatkörükbe, a személyzet tagjai a kérelmet előterjesztő személyt az illetékes szolgálathoz irányítják.⁸

Az EU korábban konzekvensen tartózkodott a közigazgatási hatósági eljárás teljes, általános jellegű, kódexszerű szabályozásától. Természetesen voltak korábban is olyan uniós rendelkezések, amelyek érintették a tagállami közigazgatást, közigazgatási jogot, különösen az eljárási jogot, de a hatósági

8 Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INL)). Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0004_HU.html

jogalkalmazás egész folyamatát általánosan szabályozó előírások nem születtek. Ugyanis az EU (és a tagállamok is) – akkor még – a „tagállamok eljárási autonómiájának” az elvéből indultak ki.

A közigazgatási eljárásjogi kérdések vonatkozásában számos rendelkezéssel találkozhatunk a másodlagos jog (azon belül is az egyoldalú aktusok) területén, mégpedig két jogforrástípus vonatkozásában: léteznek általános közigazgatási eljárásjogi kérdéseket, másrésztől speciális ágazati eljárásokat szabályozó uniós jogforrások. Igen kevés az általános, minden EU-s intézményre és szektorra vonatkozó általános uniós eljárásjogi jogforrások száma [pl. a Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről; az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. (Boros, 2013, 52).

A szektorspecifikus, vagy – másként fogalmazva – ágazati uniós eljárásjogot szabályozó közösségi jogforrások köre igen heterogén képet mutat. Ahány uniós szakpolitikai terület, annyi szabályozási kör, a legtöbb esetben számos eljárási szabályt is magában foglaló másodlagos jogforrás [pl. Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról]. (Boros, 2013, 611–623).

A belső piacot gátló tényezők lebontásával az EU már régóta foglalkozik: a belső piaci irányelvek közül a tagállami közigazgatási eljárásjog alakulására az utóbbi időszakban a legjelentősebb hatást az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról gyakorolta. Az irányelv közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályai nem a közigazgatási eljárások harmonizációjára, hanem azoknak a túlzottan nehézkes engedélyezési rendszereknek, eljárásoknak és alaki követelményeknek a felszámolására szolgálnak, amelyek akadályozzák a letelepedés szabadságát és ennek nyomán új szolgáltató vállalkozások létesítését.

Hasonlóképpen kiemelést érdemel a 2007/66/EK irányelv (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történt módosításáról, mely a közbeszerzési eljárásban irányadó jogorvoslati eljárások legfontosabb szabályait határozza meg (Boros, 2014, 27–29).

A tagállamok gyakorlata azonban azt mutatja, hogy a közös jogi standardok végrehajtása, megvalósítása tekintetében meglehetősen jelentősek az eltérések. Nem véletlen, hogy az Unió egyre nagyobb hangsúlyt helyez az eljárási normákra, továbbá az Európai Bíróság is esetjogi döntései révén konkrét eljárási és szervezeti kötelezettségeket fogalmaz meg, melyeknek meg kell felelniük a nemzeti közigazgatásoknak. (Józsa, 2015, 68).

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az 1615. (2003) számú ajánlásában kérte fel a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására. A Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét, „A jó közigazgatás kódexe” (a továbbiakban: Kódex) elnevezésű dokumentumot. Az Ajánlás és a függelék rendeltetése túlmutat deklaratív jellegű kívánalmak megfogalmazásán, azok olyan minimumkövetelményeket foglalnak magukban, amelyekkel az Európa Tanács tagállamai jogrendszerének összhangban kell lennie.

A Kódex azokat az elveket és szabályokat határozza meg, amelyeket a közigazgatási hatóságoknak a magánszemélyekkel kapcsolatos viszonyaikban a jó közigazgatás megvalósítása céljából alkalmazniuk kell.

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata 2014. szeptember 1-jén nyilvánosságra hozta az európai közigazgatási eljárás modellszabályait (Draft Model Rules on EU Administrative Procedures; a továbbiakban: Modellszabályok Tervezete). A Modell Szabályok tervezetének újdonsága abban áll, hogy mind ez idáig létezett ugyan az uniós jognak közigazgatási szabályegyüttese, ám annak végrehajtására közös szabályok nem voltak. Az uniós közigazgatási anyagi jogot vagy az uniós intézmények önállóan, vagy a tagállamok saját szabályaik szerint, vagy pedig a két intézményi struktúra együttesen hajtja végre (Varga, 2014, 545).

A Modellszabályok Tervezete hat részre – könyvre – tagolódik:

1. az EU közigazgatási jogi alapelvei (I. Könyv),
2. a közigazgatási jogalkotás (II. Könyv),
3. egyedi jogalkalmazói döntések (III. Könyv),
4. (közigazgatási, főként közbeszerzési) szerződések (IV. Könyv),
5. jogsegély, tagállamok közötti együttműködés (V. Könyv),
6. adatkezelés (VI. Könyv).

A Könyvek háromféle eljárást kívánnak szabályozni, mégpedig a közigazgatás jogalkotó tevékenységét (II. Könyv), az egyedi jogalkalmazói eljárást (III. Könyv, amelyet Hazánkban hatósági jogalkalmazásként ismerünk), valamint a közigazgatási szerződéseket (IV. Könyv, amely nagyrészt a közbeszerzések jogát fedi). A többi Könyv általános, minden eljárásfajta vonatkozó szabályokat tartalmaz (Varga, 2014, 546). (A Modellszabályok Tervezete még jelentős változásokon mehet át, annak szövege nem tekinthető véglegesnek.)

A Modellszabályok Tervezete kimondja, hogy a közigazgatási eljárások során a közigazgatási szervek kötelesek tiszteletben tartani a jogállamiság, a megfelelő ügyintézéshez való jog elvét, valamint az EU közigazgatási jogához kapcsolódó más elveket.

A Modellszabályok Tervezetében leírt mintaszabályok értelmezése és fejlesztése során különös figyelmet kell fordítani az egyenlő bánásmódra és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, a jobbiztonságra, a méltányosságra, az objektivitásra és pártatlanságra, a részvételre, az arányosságra, a bizalomvédelem elvére, az átláthatóságra, valamint a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférésre. A közigazgatási szerveknek szem előtt kell tartaniuk a hatékonyságot, az eredményességet és a szolgáltatásközpontúságot. Az európai közigazgatási eljárások során kellő figyelmet kell fordítani a szubszidiaritás és a jóhiszemű együttműködés elvére, továbbá a felelősségi körök egyértelmű elhatárolására.

E mintaszabályok valamennyi európai uniós hatóságra alkalmazandók, amikor közigazgatási intézkedés keretében uniós jogot hajtanak végre. E mintaszabályok a tagállami hatóságokra nem alkalmazandók, kivéve, ha az EU ágazatspecifikus jogszabálya alkalmazásukat előírja [I-1. (1)–(2) bek.].

E mintaszabályok akkor alkalmazandók, ha nincs különös eljárási szabály. A különös eljárási szabályokat e mintaszabályokkal összhangban kell értelmezni, és a különös eljárási szabályokat e mintaszabályok ki is egészíthetik [I-2. (1)–(2) bek.]. A tagállami hatóságok iránymutatásként használhatják e mintaszabályokat – nemzeti eljárási jogukkal összhangban – az uniós jog végrehajtása során [I-3.].

A Modellszabályok Tervezete nem uniós jogszabály, inkább egy szakmai-tudományos tervezet, ajánlás, amelynek sorsa bizonytalan. Jelentőségét az adja, hogy „az eddigi, különböző szektorok jogi szabályozását jellemző fragmentált megoldásokon túlmutatóan, eljárásjogi aspektusból azonos mederbe terelné a közvetlen közigazgatás szintjén a közigazgatási jogalkotás, az egyedi jogalkalmazói döntések kialakításának és a közigazgatási szerződések, valamint a jogsegélyek és a tagállamok közötti együttműködés alapvető szabályait is” (Csatlós, 2016, 22).

5. Konklúzió

A tagállami joganyag európaizálódása (ilyen értelemben: egységesülése) nem újdonság, különösen nem a magánjog területén. A tagállami közjog, közigazgatási jog európaizálódása összességében szintén nem sorolható a friss fejlemények közé, gondoljunk csak a területfejlesztésre vonatkozó – szinte teljes egészében uniós alapú – hazai joganyagra, és az ezzel összefüggő megannyi kapcsolódó szabályra. Az uniós jog közjogiasodása ezzel szemben újabb keletű jelenség.

E folyamatnak, tendenciának koncepcionális következménye lehet egy paradigmaváltás a hatósági jogalkalmazás területén: a közigazgatási hatósági jogalkalmazás eltávolodása a „döntéshozó” karaktertől a „kontrolláló” karakter irányába. Ha a Szolgáltatási irányelv tartalmát alapelvei szinten vizsgáljuk, arra következtethetünk, hogy ennek a roppant jelentős irányelvnek a rendszerében a hatóság – főszabályként – nem abba fekteti az időt, az energiát, a szakértelmet és a pénzt, hogy döntést hozzon, hanem abba, hogy az ügyfél tényleges aktivitását ellenőrizze. Nagyon leegyszerűsítve arról van szó, hogy – az európai versenyképesség javításával összhangban – felismerte az EU, hogy nem az a releváns, hogy mi szerepel egy határozatban, hanem az, hogy ebből ténylegesen mi az, ami megvalósul.

E paradigmaváltás nélkül az uniós jog közjogiasodása – felfogásunk szerint – nem hozhat átütő változást sem a nemzeti közigazgatások rendszerében, sem az európai versenyképesség vonatkozásában.

Távolabbra vezet, de szükséges annak a kérdésnek a feltevése is, vajon az európai közigazgatási jog egységesülése felé vezető úton járunk-e egyáltalán. Véleményünk szerint igen, különösen, ami a hatósági jogalkalmazást illeti, de azért bizonyos pontosításokat meg kell tennünk.

Abban sincs különösebb újdonság, hogy európai mércével is mérhetően összhang mutatkozik – javarészt a római jogi gyökerekből fakadóan – a közigazgatási jogról vallott nézetekben, legalábbis alapelvei szinten. A XIX. századi „európai” közigazgatási jogtudomány sok szempontból túlmutatott az országhatárokon, a közigazgatási jog alapelemeiről (közigazgatás, törvényesség, közjó, közösségi szükséglet, autonóm testület) vallott nézetek egybecsengtek Párizstól Berlinig (Cassese, 2010, 6–7).

Az már más kérdés, hogy az azonos alapelvei kiindulópontok ellenére a közigazgatási rendszerek fejlődése – már jóval a polgári átalakulást megelőzően – meglehetősen szétartó nemzetállami irányokban valósult meg, országokként eltérő fejlődési pályán. Nyilván annak is köszönhetően, hogy az egyes nemzetállamok belső társadalmi, gazdasági fejlődése is eltérően alakult.

A közigazgatási jogról való európai szintű gondolkodás tehát nem új keletű jelenség. Új keletű viszont az a fejlemény, hogy a közigazgatási jogra, vagy általában a közigazgatásra vonatkozó megállapítások (közérdek védelme, közhatalom gyakorlása) európai szintre emelkedtek.⁹ Az európai közigazgatási jog előkészítése vagy megvalósítása iránt tett lépések immár nem csupán a tudomány égisze alatt, hanem intézményi (formális, szupranacionális) keretek között valósulhatnak meg. Ilyen keretek között pedig egységesülés már nem csupán lehetőség, hanem kalkulálható tendencia, amellyel számolni kell.

Az Európai Unió korábban is megfogalmazott különféle követelményeket a tagállamok közigazgatásával szemben, amely követelmények leggyakrabban döntésekben, sztenderdekben, alapelvekben, értékekben és olykor fragmentáltan, jogi normákban jelentek meg (Torma,

⁹ 1996. július 2-i Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság ítélet, C-173/94, EU:C:1996:264.

2001, 144–145). Így az európaizáció fogalma alatt – végső soron – akár azt is érthetjük, hogy általános és különös uniós jogszabályok tartalmaznak jogi kereteket a tagállami közigazgatási hatóságok számára.

Hivatkozások

- Baghrizabefi, D. (2016). The Current State of National Procedural Autonomy: A Principle in Motion. *Journal for International and European Law, Economics and Market Integration*, 3(1), 13–30. Online: <https://shorturl.at/amvM0>
- Balázs I. (2020). Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 70–90). Wolters Kluwer.
- Balogh-Békesi N., & Pollák K. (2017). General principles of administrative procedure in the European Union. *Pro Publico Bono*, 5(3. különszám), 18–39. Online: <https://shorturl.at/nK467>
- Boros A. (2013). Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog, avagy európaizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? *Jogtudományi Közlöny*, 68(12), 611–621. Online: <https://shorturl.at/ckP37>
- Boros A. (2013). Közigazgatási eljárás az Európai Unióban. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2(2), 49–61.
- Boros A. (2014). *Úton egy európai közigazgatási (eljárásjog) felé. [MTA Law Working Papers, 2014/58]*. MTA. Online: <https://shorturl.at/aJYZ9>
- Boros A. (2015). Közigazgatási eljárásjog Európában – közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok. In Gerencsér B., Berkes L., & Varga Zs. A. (Szerk.), *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései* (pp. 31–52). Pázmány Press. Online: <https://shorturl.at/flPV2>
- van den Brink, J. (2017). Matthias Ruffert (ed.), The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication. *Review of European Administrative Law*, 10(1), 155–160. <https://doi.org/10.7590/187479817X14945955772028>
- Cassese, S. (2010). Die Entfaltung des Verwaltungsstaates in Europa. In A. von Bogdandy, S. Cassese, & P. M. Huber (Szerk.), *Handbuch ius publicum Europaeum. Band III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*. C. F. Müller.
- Csatlós E. (2016). Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése. Mérőföldkő az európai közigazgatás szabályozásában? *Eljárásjogi Szemle*, 1(2), 14–23. Online: <https://shorturl.at/bsY07>
- Darák P. (2015). Jogelvek és hatékonyság. In Gerencsér B., Berkes L., & Varga Zs. A. (Szerk.), *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései* (pp. 145–148). Pázmány Press. Online: <https://shorturl.at/flPV2>
- Fastenrath, U., & Müller-Gerbes, M. (2000). *Europarecht. Grundlagen und Schwerpunkte*. Nomos.
- Gerencsér B. (2023). Principles for the Europeanization of Public Administration. *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, 8(1), 73–89. <https://doi.org/10.53116/pgafir.6850>
- Hajas B. (2013). A megfelelő ügyintézéshez való jog a rendszetben – az ombudsmani gyakorlat kritikai elemzése. *Acta Humana*, 1(1), 103–115. Online: https://real.mtak.hu/122843/1/AH_2013_1_Hajas_Barnabas.pdf

- Ilbancz, G. (2000). *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása, A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Osiris.
- Jaskowski, M. (2016). Decisions and Administrative Acts according to the Renewal Model Rules on the EU Administrative Procedure and Proposal for Regulation for an Open, Efficient and Independent EU Administration. *Polish Review of International and European Law*, 5(2), 99–121. <https://doi.org/10.21697/priel.2016.5.2.04>
- Józsa Z. (2015). A jó közigazgatás és a Ket. Jog, igazgatás, kultúra. In Gerencsér B., Berkes L., & Varga Zs. A. (Szerk.), *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései* (pp. 67–85). Pázmány Press. Online: <https://shorturl.at/flPV2>
- Kilényi G. (Szerk.). (2015). *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Complex.
- Kopp, O. F., & Ramsauer, U. (2003). *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. Beck.
- Ortlep, R., & Verhoeven, M. (2012). The principle of primacy versus the principle of national procedural autonomy. *Netherlands Administrative Law Library*, 1(4). <https://doi.org/10.5553/NALL/.000004>
- Schroeder, W. (2004). Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung: Existiert ein Prinzip der „nationalen Verfahrensautonomie? *Archiv des öffentlichen Rechts*, 129(1), 3–38. <https://doi.org/10.1628/000389104780387066>
- Thienel, R. (2002). *Verwaltungsverfahrenrecht*. Österreich.
- Torma A. (2001). *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*. Virtuóz.
- Varga Zs. A. (2014). Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 61(10), 545–555. Online: <https://shorturl.at/iwOW8>
- Wilbrandt-Gotowicz, M. (2018). Europeanisation of Administrative Proceedings Law – Opportunities and Risks. *Bialstockie Studia Prawnicze*, 23(2), 25–37. <https://doi.org/10.15290/bsp.2018.23.02.02>