



# JOGORVOSLAT A TÖBBSZINTŰ VÉGREHAJTÁSBAN: A KOMPOZIT KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK ÉS A DIGITALIZÁCIÓ HATÁSA<sup>1</sup>

CSATLÓS ERZSÉBET\*<sup>ID</sup>

\* Egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet. E-mail: [csatlos.e@juris.u-szeged.hu](mailto:csatlos.e@juris.u-szeged.hu)

## Absztrakt

A tanulmány az európai közigazgatási térben megjelenő kompozit közigazgatási eljárások jogállamisági és jogorvoslati kérdéseit vizsgálja. E többszintű eljárásokban uniós és tagállami hatóságok együttműködése révén valósul meg az uniós jog végrehajtása, amely ugyan növeli a hatékonyságot, de egyúttal fragmentálja a döntéshozatalt és a felelősségi viszonyokat. Az írás elméleti, dogmatikai megközelítésben elemzi a kompozit eljárások fogalmát, tipológiáját és alkotmányos beágyazottságát, valamint az Európai Unió Bíróságának releváns ítélkezési gyakorlatát a bírósági felülvizsgálat szempontjából. Külön hangsúlyt kap a digitalizáció szerepe, amely az együttműködés strukturáló tényezőjévé válva tovább erősíti a jogorvoslati feszültségeket. A tanulmány amellet érvel, hogy a kompozit eljárások – különösen digitalizált környezetben – csak koherens normatív keretek és megerősített jogvédelmi mechanizmusok mellett egyeztethetők össze a jogállamiság követelményeivel.

## Kulcsszavak

kompozit eljárás, európai közigazgatás, jogorvoslat, digitalizáció

## Abstract

This article examines the rule of law and legal remedy challenges posed by composite administrative procedures within the European administrative space. In these multi-level procedures, the implementation of European Union law is carried out through the cooperation of direct and indirect administration, which enhances administrative efficiency while simultaneously fragmenting decision-making processes and responsibility structures. Adopting a theoretical and dogmatic approach, the article analyses the concept, typology and constitutional embeddedness of composite procedures, as well as the relevant case law of the Court of Justice of the European Union from the perspective of judicial review. Particular emphasis is placed on the role of digitalization, which, by becoming a structuring factor of administrative cooperation,

<sup>1</sup> A kutatás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

further intensifies existing tensions in judicial protection. The article argues that composite administrative procedures – especially in a digitalized environment – can only be reconciled with the requirements of the rule of law if supported by coherent normative frameworks and strengthened mechanisms of judicial protection.

### Keywords

composite administrative procedure, multi-level administration, legal remedy, digitalization

## 1. Bevezető gondolatok

Az európai integráció több mint ötven éve meghatározó módon alakítja az európai államok jogrendjét, és ezzel párhuzamosan alapvetően alakítja a maga közigazgatási rendszerét. Ennek során egy olyan, többszintű együttműködésre épülő igazgatási struktúra bontakozott ki, amelynek létrejötté nem a tagállami közigazgatási jog vagy az eljárásjog átfogó uniós harmonizációján alapul. Az uniós jogalkotó ugyanis e területeken nem alkotott egységes szabályozási kódexet, és maga az Európai Unió (EU) – sajátos, *sui generis* jellegéből fakadóan – sem rendelkezik ilyen jellegű, átfogó jogi kerettel. Mindezek ellenére az elmúlt évtizedek fejlődése egy olyan összetett és rétegzett közigazgatási rendszert hozott létre, amely indokoltá teszi az európai közigazgatási és eljárásjog önálló fogalmi keretben történő vizsgálatát, hiszen ezek mára sajátos tartalommal és működési logikával bírnak.

Az integráció mindennapi működésének egyik legfontosabb motorja az *együttműködés* mint alapvető alkotmányos szervezeti elv. A lojális együttműködés elve nem csupán az uniós intézmények és a tagállamok viszonyrendszerét rendezi, hanem a közigazgatási gyakorlat legkülönbözőbb szintjein fejti ki hatását, és a kölcsönös bizalom az, ami biztosítja annak gördülékenységét. A tagállami hatóságok és uniós szervek közötti információáramlás, a kölcsönös segítségnyújtás, a közös ellenőrzések vagy a határokon átnyúló ügyintézés mind olyan hétköznapi – ám jelentőségükben meghatározó – folyamatok, amelyek konkrét formát adnak az integráció céljainak megvalósulásához. E mindennapi, gyakorlati együttműködés révén válik az uniós jog hatékony érvényesítése mindennapi realitássá, és rajzolódik ki egyre élesebben az európai közigazgatási tér sajátos szerkezete.

Jelen tanulmány célja e sajátosságok, a külföldi elemet tartalmazó hatósági eljárások, vagyis az ún. *kompozit eljárások* különös természetének bemutatása, különös tekintettel arra a fejlődési ívre, amelyet a lojális együttműködés klasszikus elvétől a kompozit eljárások intézményéig bejárt az integráció, azzal együtt, hogy az új korszak, a digitalizáció várhatóan milyen módon hat ki minderre, milyen nyitott kérdéseknek enged teret. A digitális átalakulás nem csupán az együttműködés hatékonyságát növeli, hanem új koordinációs és jogállamisági kérdéseket is felvet.

## 2. A kompozit eljárások mibenléte

Az uniós jog alkalmazása főszabály szerint a tagállami hatóságok feladata, amelyek eljárási rendjének megszabására nincs kifejezett uniós jogalkotói hatáskör, de az uniós jog hatékony megvalósulásának elve szükségképpen bír egyfajta harmonizációs kényszerrel már a csatlakozásra való felkészülés során (OECD, 2023, 6–9; Soós, 2011, 152), és érvényesül a csatlakozást követően is. A tagállami szervek e körben zajló eljárásai és meghozott döntései jogszerűsége

feletti kontroll a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik, amelyek előzetes döntéshozatali eljárás útján a Bírósághoz fordulhatnak. Ezzel szemben csak az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó, kivételes területeken valósul meg az uniós jog közvetlen, igazgatási jellegű alkalmazása az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok által, amelyek eljárásai felett a Törvényszék és a Bíróság gyakorol felülvizsgálatot.<sup>2</sup> Ez a kettősség hagyományosan világos felosztást teremtett a végrehajtás és a bírósági kontroll szintjei között.

Az integráció mélyülésével azonban az uniós jogot egyre gyakrabban olyan eljárásokban alkalmazzák, amelyekben uniós és tagállami intézmények egyaránt részt vesznek, és amelyekben a döntéshozatal több joghatóságon átívelő eljárási cselekmények láncolatából áll össze. A hatóságok közötti intézményesült együttműködés a közigazgatási hálózatok (*administrative networks*) keretében koordinált végrehajtást, adatmegosztást és döntés-előkészítést tesz lehetővé, növelve az uniós jog végrehajtásának hatékonyságát és szakmai színvonalát (Türk, 2025, 3–4). A határok nélküli Európa és a szakpolitikák határokon átnyúló jellege következtében ezek az együttműködési formák elkerülhetetlenné váltak, és hibrid közigazgatási modellek kialakulásához vezettek, amelyek eltérő mértékben ötvözik a közvetlen és közvetett végrehajtást, szakpolitikáinként különböző integrációs szinteken (Lenschow, 2006, 67–68).

Az ilyen több szintű és több államot érintő eljárások a szakirodalom terminológiája szerint kompozit igazgatási eljárásoknak (*composite administrative procedures*) minősülnek. Ezekre az uniós jog nem állapít meg általános, horizontális szabályozást, sem az elsődleges, sem a másodlagos jog szintjén, jóllehet a jogtudomány részletesen elemezte a gyakorlatban megjelenő konstrukciókat (Wilbrandt-Gotowicz, 2023, 296).<sup>3</sup> A kompozit eljárások célja az uniós jog végrehajtásának hatékonyabbá, gyorsabbá és szakmailag megalapozottabbá tétele, ugyanakkor szerkezeti sajátosságukból fakadóan több jogrendet és felügyeleti szintet érintenek. Ez a töredezett döntéshozatal különösen problematikus az eljárási garanciák érvényesíthetősége, a jogszerűség ellenőrizhetősége és az ahhoz kapcsolódó bírósági jogvédelem szempontjából (Brito Bastos, 2020, 65). A négy uniós szabadság gyakorlati megvalósulása rendszerint nemzetközi elemet tartalmazó hatósági ügyeket generál, amelyekben az egyik tagállam eljáró hatóságának döntése más tagállamok által szolgáltatott adatokra vagy korábbi eljárási cselekményekre épül. Ilyen helyzetekben a döntés jogszerűségének megítélése szükségszerűen több hatóság cselekményeinek értékelését igényelné, miközben a jogállami keretrendszer világosan meghatározott hatásköröket, felelősséget, valamint az átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítását feltételezi. A kompozit eljárások e követelményeket gyakran próbára teszik, mivel a jogsértés forrása és a jogorvoslat fóruma könnyen szétválhat. Ebben az összefüggésben az együttműködés egyszerre szolgálja a nemzeti jogi hagyományok megőrzését és az uniós jog egységes alkalmazását, hozzájárulva a szabadság, biztonság és jog viszonylag egységes európai térnek kialakításához. Ugyanakkor az együttműködés operatív jellege – amely a mindennapi hatósági gyakorlat szintjén működik – csak akkor egyeztethető össze a jogállamiság követelményeivel, ha ahhoz a tagállami bíróságok hatékony jogvédelmi funkciója is kapcsolódik (Cananea, 2004, 197; Benvenisti & Downs, 2014, 86).

A kompozit eljárások ezért az uniós és nemzeti szintek legkomplexebb összefonódását tesztelik meg, és különösen élesen vetik fel a jogszerűség ellenőrizhetőségének és a bírósági jogvédelem biztosításának kérdését. Megértésükhöz elengedhetetlen kialakulásuk és működésük részletes áttekintése, amelyre a továbbiakban térünk ki.

<sup>2</sup> Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona in *Silvio Berlusconi and Fininvest SpA v Banca d'Italia and IVASS* (Case C-219/17), ECLI:EU:C:2018:502. paras. 57–58.

<sup>3</sup> Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona, para. 58.

### 3. A többszintű végrehajtási konstrukció és annak kötőszöve

#### 3.1. Az együttműködés alkotmányos helye a többszintű közigazgatási struktúrában

Az uniós közigazgatás kezdettől fogva megosztott közigazgatásként működik: összetételében, valamint feladat- és hatáskörmegosztásában világosan elkülönül a közvetlen közigazgatás, amelyet az uniós intézmények és szervek látnak el, illetve a közvetett közigazgatás, amelynek keretében a tagállami hatóságok hajtják végre az uniós jogot. Soha nem volt cél, hogy a tagállami közigazgatási struktúrát a történeti hagyományokon és sajátosságokon áttörő módon egységbe rendezzék. A két szint a kezdetektől párhuzamosan létezett, azonban az integráció elmélyülésével és az uniós szakpolitikák folyamatos bővülésével egyre szorosabban összekapcsolódott egy kétszintű, de funkcionálisan integrált végrehajtási rendszerben (Ibañez, 2000, 433; Torma, 2011, 196–197; Boros, 2018, [1]–[2]; Balázs, 2015, 22; Balázs, 2016, 61–63; Balázs, 2019, 69–74; Balázs, 2020a, [2]; Balázs, 2020b, 80; Harlow & Rawlings, 2014, 5). A két szint egymást nem helyettesítheti, ugyanakkor kölcsönösen egymásra vannak utalva, ami az uniós jog végrehajtását eleve együttműködésre épülő struktúrává teszi. Az uniós jog végrehajtásának elsődleges felelőssége ebből következően a tagállami közigazgatásé, az ezzel kapcsolatos jogvédelem pedig a tagállami bíróságra hárul, miközben mind az uniós, mind a nemzeti szint saját eljárásjoggal rendelkezik, belső és külső dimenzióban egyaránt. Az uniós közigazgatási eljárás mint jogilag szabályozott folyamat viszonylag egyszerűen körülírható, tartalma azonban rendkívül összetett, mivel az uniós és tagállami szervezetrendszerek sokféleségét tükrözi. Átfogó, kodifikált eljárási keret ugyanakkor kizárólag a jogtudomány szintjén létezik, nem pedig az uniós jog tételes szabályaiban (Craig et al., 2017). Ez a hiány különösen jelentőssé válik akkor, amikor a hatósági eljárások jogszerűségének ellenőrzése és a jogorvoslatok biztosítása kerül előtérbe.

Az európai közigazgatás sajátos összekötő rétegét a hatóságok közötti horizontális és vertikális együttműködés képezi, amely fokozatosan elmosódottá teszi a közvetlen és a közvetett végrehajtás közötti határvonalat (Hofmann & Türk, 2007, 270). Ezt az együttműködési teret egyre inkább informatikai rendszerek támogatják, közös adatbázisok, folyamatos információcsere és hálózati együttműködési mechanizmusok formájában. Ez a szféra jellemzően nem illeszkedik egyetlen nemzeti joghatóság keretei közé, és az itt alkalmazott uniós jog sokrétűsége az egyes szakpolitikák eltérő integrációs előtörténetét és hatásköri viszonyait tükrözi. A közvetlen uniós közigazgatási szinten a klasszikus hatósági jogkörök eddig viszonylag kivételesnek számítottak (Craig et al., 2017; Deviatnikovaité, 2018, 30), azonban a digitalizáció előrehaladtával bizonyos közigazgatási feladatok esetében a két igazgatási szint közötti *status quo* átrendeződése is reális lehetőséggé válhat (Csatlós, 2024a, 329–331), ami újabb jogvédelmi kérdéseket vet fel.

Az együttműködés alapelve egyidős magával az integrációval (Negrut & Zorzoana, 2023, 431).<sup>4</sup> A klasszikus, vesztfáliai logika szerint a végrehajtás mindig is a tagállamok elsődleges felelőssége volt, amelyet ugyanakkor kölcsönös együttműködési kötelezettség egészített ki. A lojális együttműködés elve ma az EUSz 4. cikk (3) bekezdésében rögzített alkotmányos alapelvként biztosítja, hogy a tagállamok és az uniós intézmények teljes kölcsönös tiszteletben segítsék egymást a szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.<sup>5</sup> Ez a kötelezettség nem pusztán aktív segítségnyújtást jelent, hanem a tartózkodást is minden olyan nemzeti intézke-

<sup>4</sup> Az egykori Római Szerződés 5. cikkéből is kiolvasható, lásd: *Traité instituant la Communauté économique européenne*. Rome, 25 mars 1957.

<sup>5</sup> Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz). (2012). Hivatalos Lap C 326.

déstől, amely veszélyeztetné az uniós célok megvalósítását. E folyamatban kiemelt szerep jut az igazságszolgáltatásnak, amely az uniós jog hatékony végrehajtásának garanciájaként funkcionál, egyfajta funkcionális eljárási autonómia keretében. A hatékony bírói jogvédelem és a jogorvoslatihoz való jog elvéből következően az anyagi jogi jogosultságok közvetlenül az uniós jogból vezethetők le, ugyanakkor ezekhez jellemzően nem társulnak uniós szintű, részletes eljárási szabályok. Amennyiben az uniós jog egy adott kérdésben nem állapít meg eljárási keretet, a tagállami hatóságok és bíróságok a nemzeti anyagi és eljárásjog alapján járnak el az uniós jog alkalmazása során (Gombos, 2019, 37). E nemzeti eljárási autonómiát azonban szigorúan korlátozzák az uniós jog érvényesülését biztosító követelmények, így különösen az elsőbbség, az egyenértékűség és a hatékonyság elvei, ami miatt az eljárási autonómia csak funkcionális értelemben értelmezhető (Galetta, 2010, 123; Halberstam, 2021, 147).

Az együttműködés elve mindezek alapján nem csupán egyszerű jogi norma, hanem alkotmányos jelentőségű strukturáló elv, amely konkrét jogi aktus nélkül is meghatározza az EU és a tagállamok, valamint az uniós intézmények egymáshoz való viszonyát. Ez a strukturális egymásrautaltság ugyanakkor a jogszerűség ellenőrizhetősége és a hatékony bírósági jogvédelem szempontjából különös feszültségeket hordoz, mivel a végrehajtás, a felelősség és a jogorvoslat szintjei nem mindig esnek egybe. E feszültségek feltárása elengedhetetlen az uniós közigazgatás működésének és jogállami minőségének megértéséhez.

### 3.2. Az együttműködés manifesztációja és normatív keretei

Az uniós közigazgatási együttműködés kiterjedése és elmélyülése elsősorban a hatékony végrehajtás igényével igazolható: az uniós és tagállami hatóságok közötti koordináció, információcseré és feladatmegosztás az uniós szakpolitikák működőképességének alapfeltétele. E funkcionális racionalitás azonban nem feltétlenül eredményezi a jogvédelem azonos szintű megerősödését. A döntéshozatal többszintűvé válása és a végrehajtási láncok fragmentálódása olyan helyzeteket teremt, amelyekben az érintettek számára gyakran nem világos, hogy egy esetleges jogsértés mely eljárási lépéshez, mely hatósághoz, illetve mely joghatósághoz köthető. A hatékony igazgatás és a hatékony jogvédelem közötti feszültség ebből következően nem kivétel, hanem a kompozit közigazgatási eljárások egyik strukturális sajátossága, amely közvetlenül a többszintű végrehajtási modellből és annak szabályozási hiányosságaiából fakad.

A közigazgatási együttműködés az európai integráció kezdete óta jelen van, és a négy szabadság megvalósításához kapcsolódó jogi aktusok kivétel nélkül valamilyen formában számolnak vele (Lafarge, 2024, 145). Az együttműködés ezért nem pusztán politikai választás, hanem az Európai Unió intézményi felépítéséből fakadó működési kényszer (Garben, 2019). Intézményesülése ugyanakkor fokozatosan ment végbe: az 1990-es évekig az igazságügyi és közigazgatási együttműködés túlnyomórészt kormányközi alapon, az integráción kívüli keretek között zajlott, és elsősorban a büntető igazságszolgáltatás területére korlátozódott (Monar, 2012, 718–721). A Maastrichti Szerződés e területeket ugyan az Unió keretébe emelte, de továbbra is a kormányközi logika dominanciájával (Monar, 2014, 150). A minőségi ugrást az Amszterdami Szerződés és a Tamperei Program jelentette, amelyek megteremtették a szabadságon, biztonságon és jogon alapuló európai térség koncepcióját (Kostakopoulou, 2020, 24), míg a Lisszaboni Szerződés biztosította ennek szerződéses megalapozását, különösen a kölcsönös bizalom és a kölcsönös elismerés elvének rögzítésével (Chevallier-Govers, 2021, 1352–1358).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Lásd: Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMsz). (2012). Hivatalos Lap C 326, 82. cikk.

A 2000-es évektől a közigazgatási együttműködés egyre inkább hálózati formát öltött, amely valamennyi szakpolitika esetében hasonló mintázatot mutat: konkrét végrehajtási igények hívták életre, működésük az adott jogterület integráltságának fokától függ, céljuk azonban egységesen az uniós jog következetes alkalmazásának biztosítása. Ezek a hálózatok döntően az információmegosztásra épülnek (Lafarge, 2024, 154–155). A fejlődés korai szakaszát a közigazgatási rendszerek közötti elektronikus adatsere (IDA)<sup>7</sup> transzeurópai hálózatai jelezték (Oller Rubert & García Macho, 2021, 1421), amelyeket a belső piaci információs rendszer (IMI) követte.<sup>8</sup> Az IMI 2008 óta központi kommunikációs infrastruktúráként szolgál a tagállamok közötti együttműködéshez, különösen a belső piacot érintő, nemzetközi elemet tartalmazó ügyekben, előre strukturált nyelvi megoldásokkal és gépi fordítással támogatva a jogalkalmazást (Lottini, 2014, 111). Az, hogy 2023-ban már 95-féle együttműködés és mintegy 585 000 információcsere zajlott ezen a platformon (Európai Bizottság, 2023), jól szemlélteti e rendszerek mindennapi jelentőségét. Miközben az uniós jogalkotó továbbra sem rendelkezik általános hatáskörrel a tagállami közigazgatások szervezetének vagy eljárásainak harmonizálására, a nemzeti közigazgatások működését egyre erősebben formálják az uniós követelmények. A Lisszaboni Szerződés kifejezetten rögzítette, hogy az uniós jog tagállami szintű hatékony végrehajtása az Unió működésének előfeltétele,<sup>9</sup> és ezzel jogalapot teremtett a koordináció és együttműködés ösztönzésére, különösen az információcsere révén. A közigazgatási hálózatok ebben kulcsszerepet töltenek be: számos szakpolitikában uniós hatóságok közös adatbázisokat működtetnek az információk gyűjtése és megosztása érdekében (Galetta, 2019). Az együttműködés gyakorlati formái rendkívül sokfélék, az eseti információcserétől és jó gyakorlatoktól a jogsegélyen és szisztematikus adatmegosztáson át egészen a határokon átnyúló hatósági döntésekig terjednek (Lafarge, 2024, 148–152; Csatlós, 2016, 20–22). E hálózati struktúrák ugyan megkönnyítik a végrehajtást és a joghatóságok közötti koordinációt, de egyúttal új jogállamisági kérdéseket is felvetnek. Működésük nem csupán operatív, hanem részben normatív jellegű is: *soft law* eszközök és informális gyakorlatok révén képesek alakítani a jogalkalmazást, miközben gyakran a jogalkotás hézagait töltik ki. Ez azonban a jogszerűség ellenőrizhetősége szempontjából problematikus, mivel az együttműködés mögött sok esetben nem áll olyan világos, előre látható és kikényszeríthető eljárási keret, amely egyértelműen meghatározná a felelősségi viszonyokat és a jogorvoslat útját. Ezzel párhuzamosan az alapvető jogok értelmezése is átalakult. Az Alapjogi Charta elsődleges jogforrássá válásával a korábban nemzeti kontextusban érvényesülő alapjogok közös uniós tartalmat nyertek. A jó közigazgatás elve, a dokumentumokhoz való hozzáférés joga vagy a hatékony jogorvoslathoz való jog immár uniós mérceként hat a tagállami közigazgatások működésére, különösen a hálózati együttműködés keretei között. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata e követelményeket közös standardként építi be a tagállami jogba (Halberstam, 2021, 143, 156–157). Az uniós jog ebben az értelemben metanormaként működik (Roeben, 2020, 30), és közvetett módon, burkolt harmonizáció révén alakítja a nemzeti közigazgatási rendszereket.

<sup>7</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1719/1999/EK határozata (1999. július 12.) a közigazgatási rendszerek közötti elektronikus adatcserét (IDA) lehetővé tevő transzeurópai hálózatokra vonatkozó iránymutatásokról, köztük közös érdekű projektek meghatározásáról. HL L 203., 1999.8.3., pp. 1–8. (már nem hatályos).

<sup>8</sup> 2008/49/EC: Commission Decision of 12 December 2007 concerning the implementation of the Internal Market Information System (IMI) as regards the protection of personal data. OJ L 13, 16.1.2008, pp. 18–23.1.16. p. 18–23. (már nem hatályos), Regulation (EU) No 1024/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System and repealing Commission Decision 2008/49/EC ('the IMI Regulation') OJ L 316, pp. 1–11.

<sup>9</sup> EUMSZ 197. cikk.

Az összetett eljárások együttműködési szakasza ugyanis különösen érzékeny: ha *soft law*-ra épül, annak nem kötelező jellege jogbizonytalanságot okozhat, korlátozhatja a bírói felülvizsgálat lehetőségét, és veszélyeztetheti az átláthatóságot, elszámoltathatóságot, jogbiztonságot és az egyéni eljárási jogok érvényesülését. A kooperatív eljárások köztes szakaszai – amikor a hatóságok egymás között egyeztetnek – gyakran meghatározóak a végső döntés szempontjából, különösen az érintettek szemszögéből. Az eljárás jogszerűsége és az eljárási jogok védelme az önvédelemhez való jog alapját képezi, ami különösen fontos a határokon átnyúló ügyekben, ahol különböző jogrendszerek és jogi kultúrák találkoznak. E strukturális gyengeségek miatt rendszeresen felmerül az európai közigazgatási eljárásjog kodifikálásának igénye. Tudományos kezdeményezések – például a ReNEUAL-hálózat – is részletes javaslatokat dolgoztak ki (Craig et al., 2017; Balogh-Békési et al., 2017, 23), különösen az információcsere szabályozására, kiemelve a kompozit eljárások visszatérő problémáit.

Mindez élesen rávilágít arra, hogy az adminisztratív hálózatok és a kompozit közigazgatási eljárások működésében gyakran hiányzik az a koherens és kiszámítható normatív háttér, amely a jogrendszerek találkozásának metszetében világos eljárási szabályokat, azonosítható felelősséget és ténylegesen igénybe vehető jogorvoslati mechanizmusokat biztosítana. A kompozit eljárásokban ezért a bírói kontroll egyik központi kérdése a joghatóság meghatározása. A hagyományos közigazgatási jogi modell abból indul ki, hogy egy adott közigazgatási aktus jogszerűségét annak az államnak a bíróságai vizsgálják felül, amelynek hatósága az aktust kibocsátotta. A kompozit eljárásokban azonban a döntéshozatal funkcionálisan több joghatóság között oszlik meg, miközben a joghatás gyakran egyetlen végső aktusban realizálódik. Ez azt eredményezi, hogy a jogszerűség vizsgálata és a döntéshozatal tényleges helye elválhat egymástól. Ez a normatív bizonytalanság képezi a kompozit közigazgatási eljárások jogvédelmi deficitjének kiindulópontját, amelynek részletes vizsgálatára a következő alfejezetben kerül sor.

#### 4. A kompozit eljárások esete a bírósági felülvizsgálattal

A szakirodalom és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata három alaptípust különít el attól függően, hogy ki hozza a végső döntést, és milyen kapcsolat áll fenn a résztvevő hatóságok között. Vertikális kompozit eljárásban a nemzeti hatóság előkészít, vizsgál, míg az uniós intézmény hozza a végső döntést; a döntési hatáskör az EU szintjén van. Ilyen figyelhető meg például bizonyos gyógyszerengedélyezési eljárásoknál (Röttger-Wirtz & Eliantonio, 2019, 397–402) vagy a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó eljárásoknál (Budinská, 2019, 176–178). Horizontális kompozit eljárás során a hatósági együttműködés tagállamok között zajlik, a végső döntést nemzeti szerv hozza meg; a döntési hatáskör a tagállamnál marad. Az, hogy melyik szerv rendelkezik tényleges döntési jogkörrel az összetett közigazgatási eljárásban, determinálja a felülvizsgálat szabályait is. Fő – de nem kizárólagos – szabály szerint a nemzeti bíróságok vizsgálják a nemzeti hatóságok által elfogadott közigazgatási aktusok jogszerűségét, ha a hatóságok végleges határozatot hoznak az ilyen típusú eljárásban, míg az Európai Unió Bírósága bírálja el az uniós intézmények összetett eljárásokat lezáró közigazgatási aktusait (Campos Sánchez Bordona, 2018, para. 60). Vegyes (hibrid) kompozit eljárásról akkor van szó, ha a döntés-előkészítés és maga a döntés is több szinten történik, egymásra épülő aktusokkal; ezt megosztott hatáskör és komplex jogorvoslat jellemzi attól függően, hogy a kinél van a végleges döntési jogkör és ebben milyen szerepe van a többi eljáró szervnek (Eliantonio, 2014, 74–77).

A kompozit eljárások célja az uniós szakpolitikák hatékony és szakmailag megalapozott végrehajtása, ugyanakkor jelentős jogállamisági kérdéseket is felvetnek, többek között az egyének

bírói jogvédelme és a döntések felülvizsgálhatósága tekintetében (Röttger-Wirtz & Eliantonio, 2019, 394). A szoros együttműködés az integrált rendszerben fejlődik, a kapcsolódó igazságszolgáltatási kontroll pedig ezzel nem tart lépést (Mazzotti & Eliantonio, 2020, 42) olyan módon, ahogyan azt a szubjektív és objektív jogvédelem jogállami garanciái megkívánják (Siket, 2017, 33–36), és amelyeket maga az EU is megkövetel (Rozsnyai, 2013, 123–124). A hatékony jogvédelem követelménye az uniós jogrendben nem pusztán az egyéni jogsérelem orvoslásának lehetőségét jelenti, hanem olyan strukturális garanciák összességét, amelyek biztosítják, hogy az érintett jogalany számára ténylegesen hozzáférhető, érdemi és időben megfelelő jogorvoslat álljon rendelkezésre. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata szerint a hatékony jogvédelem magában foglalja az eljárási jogosultságok érvényesíthetőségét, a döntéshozatal átláthatóságát, valamint azt is, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a vitatott közigazgatási aktus jogszerűségének teljes körű felülvizsgálatára.<sup>10</sup> A követelmény így nem kizárólag az eljárás „létezésére”, hanem annak minőségére és hatékonyságára vonatkozik, amely különös jelentőséggel bír a több szinten megvalósuló, együttműködésen alapuló közigazgatási döntéshozatal esetében. A kompozit közigazgatási eljárások sajátossága, hogy az egyes döntési elemek önmagukban gyakran nem minősülnek végleges, joghatást kiváltó aktusnak, miközben összességükben meghatározzák az érintett jogalany jogi helyzetét. Ez a fragmentált döntéshozatal a jogvédelem szempontjából „stressztesztként” működik: feltárja azokat a pontokat, ahol a hagyományos jogorvoslati modellek – a döntés és a döntéshozó egyértelmű azonosíthatóságára építve – nem képesek megfelelő védelmet nyújtani. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata e hiányosságokat részben orvosolja, azonban alapvetően esetről esetre, nem pedig koherens rendszerszintű megoldás révén.

Az ítélezési gyakorlat szerint, ha vertikális kompozit eljárásról van szó, és egy eljárás végén közvetlen közigazgatási szintű uniós intézmény hozza meg a döntést, akkor az egész eljárás – beleértve a nemzeti hatóságok korábbi, előkészítő vagy adatgyűjtő aktusait is – kizárólag az uniós bíraskodás hatáskörébe tartozik. Ezt az elvet fektette le a *Borelli-*, majd *Fininvest-ügyekben* az Európai Bíróság. Az 1992-es *Borelli-ügyben* egy vállalkozás pénzügyi támogatást kért az EU közös mezőgazdasági reformprogramja keretén belül. Az erre irányuló kérelem elbírálása kompozit eljárásban történt: a nemzeti olasz hatóság előzetes véleményt alkotott, negatív, amely alapján a Bizottság végül elutasította az uniós támogatást. A döntést az Európai Bíróság előtt megtámadták azt állítva, hogy a nemzeti aktus jogellenes volt, így maga az uniós döntés is az. Az Európai Bíróság ennek kapcsán úgy foglalt állást, hogy kompozit (összetett) eljárásokban, amelyekben a nemzeti hatóság olyan előkészítő aktust fogad el, amely köti az uniós hatóságot – tehát nem hagy számára mérlegelési mozgásteret –, és ezáltal *ab ovo* determinálja a döntés tartalmát, az uniós bíróságok nem vizsgálhatják felül a végső uniós döntést azon az alapon, hogy az jogsértő nemzeti előkészítő aktuson alapul. Mivel az uniós bíróságoknak nincs joghatóságuk a nemzeti aktusok felülvizsgálatára, nem nyilváníthatják érvénytelennek az uniós döntést sem. Ugyanakkor – az eredményes bírói jogvédelem hiányának elkerülése érdekében – a nemzeti bíróságoknak ugyanazon feltételek mellett kell felülvizsgálniuk a kötelező erejű nemzeti előkészítő aktusokat, mint amelyek mellett az adott nemzeti hatóság bármely végleges aktusát felülvizsgálnák.<sup>11</sup> Az elv jobbára változatlan maradt másfél évtized után is.

<sup>10</sup> 1986. május 15-i *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* ítélet, C-222/84, EU:C:1986:206, 2. és 6. pont; 2007. március 13-i *Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v. Justitiekanslern* ítélet, C-432/05, EU:C:2007:163, 79-80. pont.

<sup>11</sup> 1992. december 3-i *Oleificio Borelli SpA v Commission of the European Communities* ítélet, C-97/91, EU:C:1992:491, 1-4. pont.

A *Fininvest-ügyben* az euróövezetben székhellyel rendelkező hitelintézetben történő minősített részesedésszerzés bejelentését a nemzeti illetékes hatóságnál kell benyújtani. Ez a hatóság értékeli a tervezett részesedésszerzést, és az Európai Központi Bank (EKB) számára javaslatot tesz annak elfogadására vagy elutasítására. Az EKB a vonatkozó uniós jogban meghatározott értékelési kritériumok alapján dönt arról, hogy tiltakozik-e a részesedésszerzés ellen vagy sem. Jelen ügyben az illetékes olasz központi bank negatív javaslatot terjesztett elő az EKB felé, hogy az utasítsa el a Berlusconi által előterjesztett kérelmet, mivel vállalkozás vezetésétől eltiltott személyről van szó, így nem felel meg a pénzügyi közvetítőkből fennálló minősített részesedés tulajdonlásához szükséges jó hírnév követelményének. Az EKB egyetértett a nemzeti hatóságokkal, és elutasította a kérelmet. A döntést olasz bíróság előtt támadták meg, az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban viszont úgy döntött, mivel a végső döntés az EKB-nak tulajdonítható, a felülvizsgálatára az EUMSZ 263. cikke alapján az uniós bíróságoknak kell kizárólagos joghatósággal rendelkezniük. Hozzátette, hogy az uniós jog hatékonyságának biztosítása és az őszinte együttműködés elve miatt a *Fininvest-ügyhöz* hasonló eljárásban a nemzeti hatóságok által elfogadott aktusok nem lehetnek a tagállami bíróságok felülvizsgálatának tárgyai. Kizárólag az uniós bíróságok jogosultak – szükség esetén – megállapítani az EKB döntésének származékos jogellenességét, ha az a nemzeti előkészítő aktusok jogellenességére vezethető vissza.<sup>12</sup> Ez a megoldás az uniós szintű jogharmonizáció és az igazságos, egységes döntéshozatal szempontjából pragmatikus előnyt jelenthet (Lonardo, 2022; Eckes & D’Ambrosio, 2020, 43–44). Ugyanakkor ez a megközelítés súlyos hátrányokat rejt. Amennyiben a nemzeti szakaszban jogsértés történt, azokat – mivel az uniós bíróság nem vizsgálhatja a nemzeti jog szerinti megfelelőséget – gyakran nem éri érdemi felülvizsgálat (*judicial gap*) (Brito Bastos, 2020, 64). Ez mutatkozik meg a vertikális kompozit eljárásra jellemző kérdéseket boncolgató *Rimšēvičs-döntésben*, amikor a lett hatóságok ideiglenesen felfüggesztették a lett központi bank elnökét (Rimšēvičs) hivatalából, egy korrupciós nyomozás keretében hozott döntés alapján, ami egyben azt is eredményezte, hogy elveszítette helyét az Európai Központi Bank Kormányzótanácsában. Az Európai Bíróság kimondta, hogy a lett nemzeti hatóság által hozott felfüggesztés jogellenes volt, mivel nem támasztották alá a felfüggesztést eléggé azzal, hogy *Rimšēvičs* súlyos kötelességszegést követett el. Mind *Rimšēvičs*, mind az Európai Központi Bank bírósági úton támadta meg ezt a nemzeti döntést az Európai Unió Bíróságán, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányának azon passzusára hivatkozva, amely kimondja, hogy a nemzeti központi bankok elnökei csak akkor lehet hivatalukból eltávolítani, ha nem felelnek meg a feladataik ellátásához szükséges feltételeknek vagy súlyos kötelességszegést követtek el. Az Európai Bíróság megsemmisítette a felfüggesztő határozatot, és egyben megerősítette, hogy az uniós intézmények által hozott végső döntések felülvizsgálatára kizárólag az uniós bíraskodás jogosult, a nemzeti hatóságok előzetes, a döntéshozatalhoz hozzájáruló aktusainak kontrollját pedig szűk körre korlátozta. A Bíróság az elé tárt (nemzeti) iratokból vonta le a következtetését, miszerint azok nem támasztották alá megfelelően azt, hogy *Rimšēvičs* valóban súlyos kötelességszegést követett volna el, de a nemzeti eljárás jogalapját, a keletkezett dokumentumok jogszerűségét érdemben nem vizsgálta.<sup>13</sup> Ez talán jól példázza azt a mechanizmust, amelyben a nemzeti döntéssel kapcsolatos jogorvoslat nem része az eljárás egységének, így viszont nehezebb biztosítani az érintett jogalanyt megillető hatékony jogorvos-

<sup>12</sup> 2018. december 19-i Silvio Berlusconi and Finanziaria d’investimento Fininvest SpA (Fininvest) v Banca d’Italia and IVASS ítélet, C-219/17, EU:C:2018:1023, 53-59. pont.

<sup>13</sup> 2019. február 26-i Ilmārs Rimšēvičs v Republic of Latvia; European Central Bank v Republic of Latvia ítélet, C-202/18 és C-238/18, EU:C:2019:139, 96. pont.

lathoz való jogot.<sup>14</sup> Sőt, a jogirodalom elemzései már felhívták arra a figyelmet, hogy így egyes adminisztratív aktusok akár teljesen bírói kontroll nélkül maradhatnak, ami az uniós közigazgatási tér legitím működését alapjaiban kérdőjelezi meg (Brito Bastos, 2020).

Erre az anomáliára mutat rá többek között a *Berlioz-ügy* is, amelyben horizontális kompozit eljárásban egy tagállam adóhatósága közigazgatási pénzügyi szankciót szabott ki egy adóalany-nal szemben a neki felrótt azon együttműködési kötelezettség megszegése miatt. A szankcionáló döntés alapja egy másik tagállam döntése volt. Ez ügyben a hatékony jogorvoslathoz való jogot a Bíróság úgy értelmezte, hogy annak a bíróságnak, amely előtt az információszolgáltatásra kötelező határozat teljesítésének megtagadása következtében kiszabott közigazgatási pénzügyi szankcióval szemben a keresetet benyújtották, jogosultnak kell lennie arra, hogy megvizsgálja e határozat jogszerűségét. Az eljárás kompozit jellegére, az együttműködés okára vonatkozó uniós jogi rendelkezések jogszerű céljára tekintettel viszont a bíróságnak kizárólag annak ellenőrzésére kell képesnek lennie egy rövid vizsgálat alapján, hogy az adatok szolgáltatására kötelező határozat olyan információkérésen alapul-e, amely kapcsolatot teremt egyrészt a kért információk, az érintett jogalany, az esetlegesen értesített harmadik személyek, és másrészt a kitűzött adózási cél között. A jogellenesség megállapításához az információkérés és az együttműködést előíró norma célkitűzése közötti eltérésnek nyilvánvalónak kell lennie.<sup>15</sup> Az Alapjogi Charta 47. cikkében biztosított bírói jogorvoslat hatékonysága pedig megköveteli, hogy a megkereső hatóság indokolása lehetővé tegye a nemzeti bíróságnak, hogy az információkérés jogszerűségét vizsgálhassa.<sup>16</sup> Ezzel a transznacionális bírói felülvizsgálat első formális kerete létrejött (Mazzotti & Eliantonio, 2020, 47), azonban azt is világossá tette, hogy a bíróság feladata csupán annak vizsgálata, hogy a kérés nem nyilvánvalóan irreleváns, nem pedig az, hogy a korábbi nemzeti szakasz minden egyes jogszerűségi eleme érdemben megkérdőjelezhető legyen.

Míg a *Berlioz-ügyben* az Európai Bíróság kimondta, hogy a nemzeti bíróság képes felülvizsgálni egy másik tagállam adóhatósága információkérésének jogszerűségét az uniós jog alapján, amikor az döntéshez vezető eljárás része volt. Ez átlépte a korábbi doktrínát, miszerint külföldi nemzeti előkészítő aktus nem tárgya nemzeti jogorvoslatnak. Egy évvel később a *Donnellan-ügyben* viszont úgy határozott, hogy ha egy tagállam hatósága valamely más tagállam hatóságától azt kéri, hogy az hajtson be egy olyan, az alapügyben szereplőhöz hasonló bíróságra vonatkozó követelést, amelyről az érdekelt nem szerzett tudomást, jogszerűen vezethet ahhoz, hogy ez utóbbi hatóság megtagadja a segítségnyújtást a behajtás tekintetében.<sup>17</sup> Ekként a megkeresett állam a megkereső állam eljárását tulajdonképpen bírálja.

A kompozit közigazgatási eljárások az uniós jog végrehajtásának hatékonyságát szolgálják, ugyanakkor strukturálisan megkérdőjelezzik a jogvédelem klasszikus kereteit. A többszintű döntéshozatal és az aktusok funkcionális szétaprózódása olyan jogvédelmi helyzetet teremt, amelyben a jogsértések forrása és a megfelelő jogorvoslat útja nehezen azonosítható. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata – különösen a *Borelli*, *Berlioz*, *Fininvest*, *Rimševičs* és *Donnellan* ügyekben – fokozatosan alakította ki a kompozit eljárásokban alkalmazandó bírói

<sup>14</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Alapjogi Charta). HL C 202., 2016.6.7, pp. 389–405, 47. cikk.

<sup>15</sup> 2017. május 16-i *Berlioz Investment Fund SA v Directeur de l'administration des contributions directes* ítélet, C-682/15, EU:C:2017:373, 77-78. pont.

<sup>16</sup> *Berlioz* ítélet 84. pont; 2013. június 4-i *ZZ v Secretary of State for the Home Department* ítélet, C-300/11, EU:C:2013:363, 53. pont; 2014. október 23-i *Unitrading Ltd v Staatssecretaris van Financiën* ítélet, C-437/13, EU:C:2014:2318, 20. pont.

<sup>17</sup> 2018. április 26-i *Eamonn Donnellan v. The Revenue Commissioners* ítélet, C-34/17, EU:C:2018:16, 61. pont.

kontroll kereteit. E döntések azonban inkább eseti megoldásokat kínálnak, mintsem koherens, általános doktrínát a többszintű közigazgatási döntéshozatal felülvizsgálatára. Az ítélkezési gyakorlat eseti megoldásokat kínál, de nem alakított ki koherens rendszerszintű modellt. A kompozit eljárások ezért önálló dogmatikai problématerületet képeznek, amely a jogszerűség ellenőrizhetőségének és a hatékony bírói jogvédelemnek az újragondolását teszi szükségessé a több-szintű uniós közigazgatásban. Összességében tehát az uniós közigazgatási integráció és az uniós intézmények szerepének erősödése komoly hatással van arra, hogy milyen módon biztosítható a jogalanyok számára az igazságos, átlátható és jogszerű eljárás, valamint a megfelelő bírói jogvédelem. A kompozit eljárások – amennyiben nem párosulnak érdemi bírói kontrollal – éppen azt a normatív stabilitást és jogbiztonságot veszélyeztetik. Ez az egyik legsúlyosabb kihívás a jelenlegi többszintű, több joghatóságú uniós közigazgatás számára.

A kompozit közigazgatási eljárások ezért nem csupán az uniós közigazgatási együttműködés technikai eszközei, hanem a joghatóság és a bírói kontroll klasszikus modelljének strukturális kihívását is jelentik. A döntéshozatal többszintűvé válása olyan helyzetet teremt, amelyben a jogsértés forrása, a döntéshozatal helye és a jogorvoslat fóruma eltérő jogi rendszerekhez tarthat. Ez a jelenség a közigazgatási jog hagyományos, államközpontú joghatósági logikájának újragondolását teszi szükségessé, különösen a hatékony bírói jogvédelem uniós követelményének fényében. A kompozit eljárások így az uniós közigazgatási térben egyfajta stressztesztként funkcionálnak: megmutatják, hogy a többszintű kormányzás keretei között miként biztosítható a hatékony bírói jogvédelem és a jogszerűség ellenőrizhetősége.

## **5. A digitalizáció szerepe a kompozit közigazgatási eljárásokban és jogvédelmi következményei**

### **5.1. A jövő kihívásainak kapujában: az e-eljárásoktól a strukturáló digitalizációig**

A kompozit közigazgatási eljárások fejlődése már korán összekapcsolódott az informatikai eszközök alkalmazásával: a hatóságok közötti adatsere, az információk továbbítása és az együttműködés koordinációja jellemzően elektronikus csatornákon keresztül zajlott. Ezek a korai e-eljárások azonban elsősorban eszközjellegű digitalizációt valósítottak meg: az információáramlás gyorsítását, az adminisztratív terhek csökkentését és a hálózati együttműködés technikai támogatását. A döntéshozatal alapvető logikája, a felelősségi viszonyok és az eljárási struktúra ekkor még lényegében változatlan maradt (Wall, 2016, 11–12). A jelenlegi digitalizációs fordulat ezzel szemben minőségi különbséget jelent, a jogi interoperabilitást – amely a közigazgatási feladatok megvalósításának különböző joghatóság alatti közigazgatási szervek interakciójának megteremtésében ölt testet – immáron kiegészíti a szervezeti, technikai és szemantikai értelemben vett interoperabilitás is (Pflücke, 2024, 270). Ezzel a digitalizáció immár nem csupán a közigazgatási cselekmények hordozója, hanem a döntéshozatal strukturáló tényezője. Az interoperábilis adatbázisok, az automatizált munkafolyamatok, az algoritmikus előszűrés, valamint a mesterséges intelligenciát alkalmazó döntéstámogató rendszerek egyre mélyebben épülnek be a kompozit eljárások belső működésébe. Ennek következtében az eljárás egyes szakaszai nem pusztán felgyorsulnak, hanem újraszerveződnek, és gyakran az érintett jogalany számára láthatatlanná válnak. Ez a változás különösen élesen érinti a kompozit eljárások jogvédelmi dimenzióját. A digitális rendszerekben zajló adatfeldolgozás és döntéstámogatás tovább erősíti azokat a strukturális sajátosságokat, amelyek eddig is megnehezítették a jogszerűség ellenőrzését: a döntési lánc fragmentáltságát, az előkészítő aktusok informális

jellegét és a felelősségi viszonyok elmosódását. Amennyiben egy végső hatósági döntés algoritmikusan előállított értékelésekre, vagy más tagállam digitális rendszeréből automatikusan átvett adatokra épül, a jogsértés forrása még kevésbé azonosítható, és a bírósági felülvizsgálat tárgya nehezen körülhatárolható. A digitalizáció ezen túlmenően aszimmetrikus információs helyzetet teremt majd a hatóságok és az érintettek között. Míg a közigazgatási hálózatok számára a digitális együttműködés az integráció és a hatékonyság eszköze, addig az egyén számára gyakran átláthatatlan, „fekete doboz” jellegű eljárási környezetet eredményez, amely különösen problematikus lesz a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jog szempontjából (Brožek et al., 2024, 434–435).

A 2020-as évtized az emberközpontú digitális átállás időszaka, amelyhez igazodva az Európai Unió szakpolitikai célkitűzései is új hangsúlyt kaptak. A stratégia részeként 2030-ra célként jelenik meg a közszolgáltatások teljes körű online elérhetősége,<sup>18</sup> valamint a gyorsabb, átláthatóbb, adatvezérelt és interoperabilis közigazgatási működés megvalósítása (Vörös, 2025, 40; Patyi et al., 2025b, 4). Ez a szemléletváltás a határokon átnyúló együttműködést természetes folyamattá teszi, és szükségszerűen átalakítja az európai közigazgatás működését. A digitális átállás ebben az értelemben nem pusztán technikai modernizáció, hanem szerkezeti és szemléleti átalakulás. A tagállami közigazgatási szervek közötti együttműködés immár nem kizárólag jogi, hanem technológiai és adatstratégiai kérdés is lesz, amelyet az interoperabilitás, az automatizáció és az adattranszfer hármasa határoz meg. A digitalizáció így a kompozit eljárásokban nem önálló fejleményként, hanem az együttműködés új minőségeként jelenik meg, amely a korábban azonosított strukturális bizonytalanságokat is felerősíti. Ennek kézzelfogható alapjai már ma is jól láthatók az uniós digitális stratégiákban, a digitális szolgáltatásokról szóló rendeletben, az eIDAS rendeletben, az AI rendeletben, az e-igazságszolgáltatási kommunikációs rendszerben (e-CODEX), valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy méretű informatikai rendszereit működtető eu-LISA tevékenységében (Csatlós, 2025, 137–147; Onțanu, 2023, 96–105). Ezek a fejlemények a közigazgatást egyre inkább összekapcsolt ökoszisztémaként jelenítik meg, ahol az adatáramlás és a szolgáltatások folyamatos integrációja válik az alapvető működési elvvé.

## 5.2. Várható jogvédelmi kihívások és normatív feszültségek a digitalizált kompozit eljárásokban

A digitális korszakban az európai közigazgatási eljárásjog új dimenzióba lép: az eljárások gyorsabbak, de összetettebbek; az együttműködés hatékonyabb, ugyanakkor sebezhetőbb; a jogbiztonság és a személyes jogok védelme pedig új típusú garanciákat igényel, amelyek közül kiemelkedő szerepet kap az adatvédelmi szabályozás (Patyi et al., 2025a, 7–13; Váradí, 2024). A digitalizáció első látásra éppen azoknak a koordinációs nehézségeknek a feloldására kínál megoldásokat, amelyek a kompozit eljárások többszintű jellegéből fakadnak (Benjamin, 2023, 11–12), azonban egyúttal új jogállamisági problémákat is generál.

Az automatizált adatfeldolgozás és előszűrés gyakran olyan technikai műveletek formájában jelenik meg, amelyek formálisan nem minősülnek közigazgatási döntésnek, tényleges hatásuk azonban meghatározó az eljárás kimenetele szempontjából. Ez a „láthatatlan döntés-

<sup>18</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade (COM/2021/118 final); Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030. OJ, L 323, 19 December 2022, pp. 4–26.

hozatal” jelentősen megnehezíti a jogorvoslat gyakorlását, mivel az érintett számára nem világos, hogy mely aktus, mely hatóság és mely szinten képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát. A probléma különösen súlyos, ha az előkészítő nemzeti aktusokat mesterséges intelligencia-alapú eljárások befolyásolják (Kastanas & Pavlidis, 2025, 68–69), amint azt például az ETIAS rendszerrel összefüggő jövőbeli jogviták is előrevetítik (Csatlós, 2024b, 391–397; Musco Eklund, 2023, 272). A digitalizáció az eljárási garanciák érvényesülését is próbára teszi. Az indokolási kötelezettség teljesítése különösen nehézé válhat ott, ahol a döntést automatizált kockázatelemzés vagy algoritmikus előminősítés alapozza meg, ami az Alapjogi Charta 41. és 47. cikke szerinti követelmények érvényesülését is veszélyezteti. Az adatvezérelt rendszerekben a hibás vagy elavult információk gyorsan végigfutnak a teljes eljárási láncon, miközben a bírósági felülvizsgálat továbbra is széttöredezett marad, erősítve a joghatósági hézagot (Jančová et al., 2022, 7–8). Minél nagyobb a döntés jelentősége az ügyfél életében, annál jelentősebb számára az esetlegesen negatív döntés kapcsán a megalapozottság és magyarázat érthetősége, de ennek ellenkezője figyelhető meg abban az esetben, ha az a döntés a hatóság részéről viszont tömegügyletről van szó, ami ekként van szabályozva és algoritmusokra bízva, és ennek következtében az indokolás pedig elnagyolt, sablonszerű (Daly et al., 2023, 261–262).

A digitális rendszerekben alkalmazott technikai szabályok – például adatminőségi kritériumok, automatizált határidők vagy kockázati kategóriák – a gyakorlatban gyakran *de facto* döntési szabályokká válnak. Bár ezek nem klasszikus jogi normák, hanem informatikai vagy szervezeti paraméterek formájában jelennek meg, ténylegesen meghatározzák az eljárás menetét, az ügyek priorizálását vagy az ellenőrzés intenzitását. Ennyiben burkolt normatív erővel bírnak, ami a demokratikus legitimitáció és az ellenőrizhetőség új kérdéseit veti fel. Mivel ezek a szabályok sok esetben nem a hagyományos jogalkotási folyamatban keletkeznek, hanem technikai implementációk formájában jelennek meg, kérdésessé válik demokratikus megalapozottságuk, valamint az is, hogy az érintettek és a bíróságok milyen mértékben képesek azok működését kontrollálni. A digitalizáció így nem csökkenti, hanem sok esetben tovább mélyíti a kompozit eljárások korábban is azonosított jogvédelmi problémáit (Wachter et al., 2018, 860–879; Lazarotto, 2025, 50–51). A digitális korszak ezért nem pusztán az együttműködés új minőségét jelenti, hanem a kompozit közigazgatási eljárások jogállamisági dilemmáinak következő stációját is. E kihívások kezelése nem merülhet ki technológiai modernizációban, hanem normatív és intézményi válaszokat igényel. Ezek különösen a digitális döntési infrastruktúrák átláthatóságának erősítésére, az automatizált döntési paraméterek jogi kontrolljára, valamint az érintettek hatékony jogorvoslati lehetőségeinek biztosítására irányulhatnak. Ennek megfelelően a jogvédelem megerősítése érdekében az alábbi irányok indokoltnak tűnnek. A digitális rendszerekben alkalmazott technikai szabályok – adatminőségi kritériumok, automatizált határidők, kockázati kategóriák – burkolt normatív erőre tesznek szert, ami a demokratikus legitimitáció és az ellenőrizhetőség új kérdéseit veti fel. A digitalizáció így nem csökkenti, hanem sok esetben tovább mélyíti a kompozit eljárások korábban is azonosított jogvédelmi problémáit (Wachter et al., Mittelstadt & Russell, 2018, 860–879; Lazarotto, 2025, 50–51). A digitális korszak ezért nem pusztán az együttműködés új minőségét jelenti, hanem a kompozit közigazgatási eljárások jogállamisági dilemmáinak következő stációját is, amely nem kezelhető pusztán technológiai modernizációként, mert azok normatív válaszokat igénylő jogállami kihívások. Nem feltétlen azért, mert jelenleg nincsenek normatív keretek, hanem azért, mert a normatív háttér ugyanolyan töredezett képet mutat – azaz szétszórva a jogrendszer különböző forrásaiban – találhatóak, amelyek a koherens értelmezést és alkalmazást megnehezítik. Ennek megfelelően a jogvédelem megerősítése érdekében az alábbi irányok indokoltnak tűnnek.

A digitális rendszerek alkalmazása a kompozit közigazgatási eljárásokban nemcsak hatékonysági kérdés, hanem a jogállamiság és a hatékony jogvédelem szempontjából is új kihívásokat vet fel. Ennek kezelésére mindenekelőtt szükséges lenne egy kifejezett digitális átláthatósági kötelezettség normatív rögzítése. Ennek keretében az uniós és tagállami hatóságokat kötelezni kellene arra, hogy a kompozit eljárások során alkalmazott digitális rendszerek működéséről az érintettek számára hozzáférhető és érthető tájékoztatást nyújtsanak. Ez a tájékoztatás nem merülhet ki a rendszer pusztá létezésének közlésében, hanem ki kell terjednie legalább az alkalmazott adatforrások típusára, az automatizált értékelési vagy rangsorolási lépések jellegére, valamint arra, hogy a digitális eszközök milyen módon járulnak hozzá a végső döntés előkészítéséhez. A tájékoztatás célja nem az algoritmusok teljes nyilvánosságra hozatala, hanem annak biztosítása, hogy az érintettek megérthessék, milyen szerepet játszanak a digitális eszközök az ügyekben hozott döntés kialakításában. Ezzel összefüggésben normatív szinten szükséges lenne annak egyértelmű kimondása is, hogy az automatizált vagy digitálisan közvetített előkészítő cselekmények – amennyiben érdemben befolyásolják a végső döntést – a jogszerűségi ellenőrzés körébe tartoznak. A jelenlegi gyakorlatban gyakran előfordul, hogy az ilyen lépések pusztán technikai jellegűnek minősülnek, és így a bírósági kontroll lényegében csak a végső határozatra korlátozódik. A digitális döntéstámogatási rendszerek esetében azonban az előkészítő szakaszban alkalmazott automatizált értékelési mechanizmusok ténylegesen meghatározhatják a döntési alternatívák körét vagy azok rangsorát. Amennyiben ezek a lépések teljes mértékben kívül esnek a jogszerűségi ellenőrzésen, a bírósági felülvizsgálat tartalmilag kiüresedhet (Cobbe & Singh 2020, 1–2; Kazim & Tomlinson, 2023, 12–16). A gyakorlati alkalmazhatóság szempontjából ezért különös jelentősége van a *felelősségi láncolat* egyértelmű meghatározásának is. A kompozit eljárások digitális környezetében világos normatív szabályokra van szükség annak rögzítésére, hogy az eljárás különböző szakaszaiban mely hatóság viseli a felelősséget az egyes funkciókért. Ide tartozik különösen az adatminőségért viselt felelősség (például az adatbázisok pontossága és naprakészsége), az algoritmikus feldolgozásért való felelősség (például az automatizált értékelési kritériumok kialakítása és működése), valamint a végső döntés jogszerűségéért viselt felelősség. Ha ezek a felelősségi viszonyok nem egyértelműek, fennáll a veszélye annak, hogy az érintettek számára nem lesz azonosítható az a hatóság, amelynek döntése vagy eljárási cselekménye ellen jogorvoslattal élhetnek (Hamid, 2025, 386–387; Bicskei, 2023, 103–113).

A hatékony jogvédelem biztosítása érdekében emellett szükséges annak garantálása is, hogy a bíróságok ténylegesen megismerhessék a digitális rendszerek működésének releváns elemeit. Ez magában foglalhatja például a döntéstámogató algoritmusok működési logikájának, a felhasznált adatkategóriáknak vagy az automatizált értékelési lépéseknek a vizsgálhatóságát. Nem feltétlenül az algoritmusok teljes nyilvánosságra hozataláról van szó, hanem olyan intézményi megoldásokról – például szakértői vizsgálatról vagy korlátozott hozzáférésű bírósági betekintésről –, amelyek lehetővé teszik a bíróság számára annak ellenőrzését, hogy a digitális rendszer működése összhangban áll-e az alkalmazandó jogi követelményekkel. Ennek hiányában a jogszerűség ellenőrzése könnyen pusztán formálissá válhat, hiszen a bíróság nem lenne képes érdemben vizsgálni azokat a technológiai mechanizmusokat, amelyek a döntés kialakulásában tényleges szerepet játszanak.

Összességében a digitalizáció a kompozit közigazgatási eljárásokban nem pusztán felgyorsítja az együttműködést, hanem átalakítja annak normatív szerkezetét. Ha e változás nem jár együtt a jogvédelmi mechanizmusok tudatos újragondolásával, a hatékony igazgatás ára a jogállami garanciák kiüresedése lehet. A digitalizáció ezért csak akkor tekinthető legitimnek az uniós közigazgatásban, ha a jogszerűség ellenőrizhetőségét és a hatékony bírói jogvédelmet nem gyengíti, hanem erősíti.

## 6. Összefoglaló

A tanulmány az európai közigazgatási tér egyik legösszetettebb jelenségét, a kompozit közigazgatási eljárásokat vizsgálja. Kiindulópontja az a felismerés, hogy az uniós jog végrehajtása nem egységes eljárási kódex alapján történik, hanem a tagállami és uniós hatóságok együttműködésére épülő, többszintű struktúrában valósul meg. E rendszer hatékonysága nagymértékben függ a lojális együttműködés elvétől és az intézményesült közigazgatási hálózatok működésétől.

A tanulmány részletesen bemutatja a kompozit eljárások fogalmát, típusait és működési logikáját, valamint feltárja azokat a jogállamisági feszültségeket, amelyek a döntéshozatal fragmentáltságából és a felelősségi viszonyok elmosódásából fakadnak. Külön elemzi az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát, rámutatva arra, hogy a jelenlegi jogorvoslati modellek gyakran nem képesek teljes körű és hatékony bírói védelmet biztosítani a több szinten zajló eljárásokban.

A tanulmány az utolsó egységében a digitalizáció hatását vizsgálja, amely a kompozit eljárásokban már nem pusztán technikai eszközként, hanem a döntéshozatal strukturáló tényezőjeként jelenik meg. Az interoperábilis adatbázisok, az automatizált adatfeldolgozás és az algoritmikus döntéstámogatás tovább mélyíti a jogvédelmi kihívásokat, miközben új normatív kérdéseket vet fel az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a bírósági kontroll terén. A tanulmány végkövetkeztetése szerint a kompozit közigazgatási eljárások digitalizációja csak akkor tekinthető legitimnek, ha az együtt jár a jogszerűség ellenőrizhetőségével és a hatékony bírói jogvédelem megerősítésével; erre vonatkozóan javaslatot tesz.

## Hivatkozások

- Balázs I. (2015). Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In Gerencsér B., Berkes L., & Varga Zs. A. (Szerk.), *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései* (pp. 13–29). Pázmány Press. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/31808>
- Balázs I. (2016). Európai integráció – magyar közigazgatás, egykor és most. Lőrincz Lajos korabeli vízióinak szembesítése napjaink folyamataival. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4(3), 56–69. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/51352>
- Balázs I. (2019). A magyar közigazgatás az „európai közigazgatási térségben”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(1), 68–85. <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.4>
- Balázs I. (2020a). Európai közigazgatási térség. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/europai-kozigazgatasi-terseg>
- Balázs I. (2020b). Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 70–90). Wolters Kluwer. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/118787>
- Balogh-Békési N., Balázs I., & Boros A. I. (2017). Általános rendelkezések. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017(2. különszám), 20–67. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/92364>
- Benjamin, J. (2023). Safeguarding the Right to an Effective Remedy in Algorithmic Multi-Governance Systems: An Inquiry in Artificial Intelligence-Powered Informational Cooperation in the EU Administrative Space. *Review of European Administrative Law*, 16(2), 9–36. <https://doi.org/10.7590/187479823X16878510945034>

- Benvenuti, E., & Downs, G. W. (2014). The premises, assumptions, and implications of Van Gend en Loos: Viewed from the perspectives of democracy and legitimacy of international institutions. *European Journal of International Law*, 25(1), 85–102. <https://doi.org/10.1093/ejil/cht084>
- Bicskei, T. (2023). A mesterséges intelligencia közigazgatásban való felhasználásával okozott kár. *KözigazgatásTudomány*, 3(1), 99–114. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.51>
- Boros A. (2018). A közigazgatási eljárás az Európai Unióban. In Jakab A., & Fekete B. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljarasjog-az-europai-unioban>
- Brito Bastos, F. (2020). An administrative crack in the EU’s rule of law: Composite decision-making and nonjusticiable national law. *European Constitutional Law Review*, 16(1), 63–90. <https://doi.org/10.1017/S1574019620000073>
- Brožek, B., Furman, M., Jakubiec, M., & Kucharzyk, B. (2024). The black box problem revisited. Real and imaginary challenges for automated legal decision making. *Artificial Intelligence and Law*, 32, 427–440. <https://doi.org/10.1007/s10506-023-09356-9>
- Budinská, B. (2019). Judicial Review of Revocation Decisions in The Context of European Banking Supervision. *Review of European Administrative Law*, 12(1), 175–193. <https://doi.org/10.7590/187479819X15656877527241>
- della Cananea, G. (2004). The European Union’s Mixed Administrative Proceedings. *Law and Contemporary Problems*, 68(Winter), 197–217. Online: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol68/iss1/10>
- Campos Sánchez-Bordona, M. (2018). Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona in Silvio Berlusconi and Fininvest SpA v Banca d’Italia and IVASS (Case C-219/17), ECLI:EU:C:2018:502
- Chevallier-Govers, C. (2021). Article 67 [Establishing the AFSJ]. In H. J. Blanke, & S. Mangiameli (Szerk.), *Treaty on the Functioning of the European Union: A commentary* (pp. 1329–1376). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-43511-0\\_68](https://doi.org/10.1007/978-3-030-43511-0_68)
- Cobbe, J., & Singh, J. (2020). Reviewable Automated Decision-Making. *Computer Law & Security Review*, 39, 105475. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2020.105475>
- Craig, P., Hofmann, H., Schneider, J-P., & Ziller, J. (Szerk.) (2017). *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Oxford University Press.
- Csatlós E. (2016). Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése. *Eljárásjogi Szemle*, 1(2), 14–23. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/168125>
- Csatlós E. (2024a). Blending digitalization and enhanced security: Exploring the role of ETIAS in migration control and its administrative structure. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 65(3), 323–346. <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00508>
- Csatlós E. (2024b). Jog vs. technológia: az ETIAS és a migráció szűrése. *Scientia et Securitas*, 5(4), 389–400. <https://doi.org/10.1556/112.2025.00244>
- Csatlós E. (2025). *European administration: the basic principles governing the administration of the European Union*. Iurisperitus. Online: <https://eta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/6064>
- Daly, P., Raso, J., & Tomlinson, J. (2023). Administrative law in the digital world. In C. Harlow (Szerk.), *A Research Agenda for Administrative Law* (pp. 255–279). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781800883765.00017>
- Deviatnikovaitè, I. (2018). EU Administrative Law: What are EU-Level Public Administrators?. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 59(1), 19–39. <https://doi.org/10.1556/2052.2018.59.1.2>
- Eckes, C., & D’Ambrosio, R. (2020). *Composite administrative procedures in the European Union*. ECB Legal Working Paper Series No. 20. European Central Bank. <https://doi.org/10.2866/08772>

- Eliantonio, M. (2014). Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of ‘Composite Procedures’. *Review of European Administrative Law*, 7(2), 65–102. <https://doi.org/10.7590/187479814X14186465138022>
- Európai Bizottság. (2023). *The Internal Market Information (IMI) System. 15 years of connecting public administrations across the EU*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2873/914815>
- Galetta, D.-U. (2010). *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise lost? A Study on the “Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-12547-8>
- Galetta, D.-U. (2019). Public Administration in the Era of Database and Information Exchange Networks: Empowering Administrative Power or Just Better Serving the Citizens?. *European Public Law*, 25(2), 171–181. <https://doi.org/10.54648/EURO2019012>
- Garben, S. (2019). Competence Creep Revisited. *Journal of Common Market Studies*. 57(2), 205–222. <https://doi.org/10.1111/jcms.12643>
- Gombos K. (2019). Tagállami eljárási autonómia – az elv korlátokkal és kérdőjelekkel. *Európai Tükör*, 3(3), 35–50. <https://doi.org/10.32559/et.2019.3.3>
- Halberstam, D. (2021). Understanding National Remedies and the Principle of National Procedural Autonomy: A Constitutional Approach. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 23, 128–158. <https://doi.org/10.1017/cel.2021.12>
- Hamid, A. M. A. (2025). Administrative Liability for Damages Caused by Artificial Intelligence Systems in Public Services: An Analytical Study in Light of the Principles of Legality and Transparency. *Humanities and Social Sciences*, 13(4), 382–388. <https://doi.org/10.11648/j.hss.20251304.21>
- Harlow, C., & Rawlings, R. (2014). *Process and Procedure in EU Administration*. Hart Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781474201087>
- Hofmann, H. C. H., & Türk, A. (2007). The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences. *European Law Journal*, 13, 253–271. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00355.x>
- Ibáñez, A. J. G. (2000). *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása: A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Osiris Kiadó.
- Jančová, L., Fernandes, M., & Meuwese, A. (2022). *Digitalisation and Administrative Law. European Added Value Assessment*. European Parliament.
- Kastanas I., & Pavlidis G. (2025). Algorithmic Administration and the EU AI Act: Legal Principles for Public Sector Use of AI. *Journal of Ethics and Legal Technologies*, 7(2), 59–79. <https://doi.org/10.25430/pupj-JELT-2025-2-3>
- Kazim, T., & Tomlinson, J. (2023). Automation Bias and the Principles of Judicial Review. *Judicial Review*, 28(1), 9–16. <https://doi.org/10.1080/10854681.2023.2189405>
- Kostakopoulou, D. (2020). The Appeal to Tampere’s Politics of Consciousness for the EU’s AFSJ. In S. Carrera, D. Curtin, & A. Geddes (Szerk.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (pp. 19–26). European University Institute. <https://doi.org/10.2870/66646>
- Lafarge, F. (2024). Is Administrative Cooperation Between EU Member States the “Dark Matter” of the European Administrative Space? A Legal Perspective on the Implementation of EU Free Circulation Policies. In D. Georgakakis (Szerk.), *The Changing Topography of EU Administration: Organisations, Actors, and Policy Processes* (pp. 139–157). Palgrave. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-64695-9\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-031-64695-9_7)

- Lazarotto, B. (2025). The Role of Technology in Citizens' Right to Good Administration: Examining the Impact of Smart Governments. In J. Goossens, E. Keymolen, & A. Stanojević (Szerk.), *Public Governance and Emerging Technologies. Values, Trust, and Regulatory Compliance* (pp. 43–59). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-84748-6\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-031-84748-6_3)
- Lenschow, A. (2006). Europeanisation of Public Policy. In J. Richardson (Szerk.), *European Union: Power and policy-making* (pp. 56–70). Psychology Press. <https://doi.org/10.4324/9780203004449>
- Lonardo, L. (2022). *The Authority of Administrative Law: Its Implications for EU Integration in the Enforcement of Composite Procedures*. Jean Monnet Network on EU Law Enforcement Working Paper Series No. 38/22. Online: <https://tinyurl.hu/7uxZ>
- Lottini, M. (2014). An Instrument of Intensified Informal Mutual Assistance: The Internal Market Information System (IMI) and the Protection of Personal Data. *European Public Law*, 20(1), 107–126. <https://doi.org/10.54648/EURO2014009>
- Mazzotti, P., & Eliantonio, M. (2020). Transnational Judicial Review in Horizontal Composite Procedures: Berlioz, Donnellan, and the Constitutional Law of the Union. *European Papers*, 5(1), 41–70. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/373>
- Monar, J. (2012). Justice and Home Affairs: The Treaty of Maastricht as a Decisive Intergovernmental Gate Opener. *Journal of European Integration*, 34(7), 717–734. <https://doi.org/10.1080/07036337.2012.726011>
- Monar, J. (2014). The EU's growing external role in the AFSJ domain: Factors, framework and forms of action. *Cambridge Review of International Affairs*, 27(1), 147–166. <https://doi.org/10.1080/09557571.2012.710586>
- Musco Eklund, A. (2023). Rule of Law Challenges of 'Algorithmic Discretion' & Automation in EU Border Control. A Case Study of ETIAS Through the Lens of Legality. *European Journal of Migration and Law*, 25, 249–274. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340152>
- Negruț, V., & Zorzoană, I. A. (2023). Application of the loyal cooperation principle in public administration. *Challenges of the Knowledge Society*, 16(1), 431–437. Online: <https://tinyurl.hu/2xpw>
- OECD. (2023). *The Principles of Public Administration*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>
- Oller Rubert, M., & García Macho, R. (2021). Article 74 [Administrative Cooperation]. In H. J. Blanke, & S. Mangiameli (Szerk.), *Treaty on the Functioning of the European Union: A commentary* (pp. 1417–1425). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-43511-0\\_75](https://doi.org/10.1007/978-3-030-43511-0_75)
- Onțanu, E. A. (2023). The Digitalisation of European Union Procedures: A New Impetus Following a Time of Prolonged Crisis. *Law, Technology and Humans*, 5(1), 93–110. <https://doi.org/10.5204/lthj.2706>
- Patyi A., Pollák K., & Fekete O. (2025a). A mesterséges intelligencia alkalmazásának egyes adatvédelmi kihívásai a közigazgatási hatósági eljárásokban. *Jog – Állam – Politika*, 17(1), 7–20. <https://doi.org/10.58528/JAP.2025.17-2.7>
- Patyi A., Pollák K., & Fekete O. (2025b). A mesterséges intelligencia alkalmazásának néhány alapkérdése a közigazgatási eljárásjog szemszögéből. *Jog – Állam – Politika*, 17(2), 3–18. <https://doi.org/10.58528/JAP.2025.17-1.3>
- Pflücke, F. (2024). Interoperability in the EU: Paving the Way for Digital Public Services. In H. C. H. Hofmann, & F. Pflücke (Szerk.), *Governance of Automated Decision-Making and EU Law* (pp. 265–288). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/9780198919575.003.0010>
- Roeben, V. (2020). Judicial Protection as the Meta-norm in the EU Judicial Architecture. *Hague Journal on the Rule of Law*, 12, 29–62. <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00085-3>

- Rozsnyai K. (2013). A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana*, 1(1), 117–130. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/122844>
- Röttger-Wirtz, S., & Eliantonio, M. (2019). From Integration to Exclusion: EU Composite Administration and Gaps in Judicial Accountability in the Authorisation of Pharmaceuticals. *European Journal of Risk Regulation*, 10(2), 393–411. <https://doi.org/10.1017/err.2019.32>
- Siket J. (2017). Legal Protection Rules of New Administrative Procedure. In Csatlós E. (Szerk.), *Recent Challenges of Public Administration: Papers presented at the conference of 'Contemporary Issues of Public Administration' on 26th April 2017* (pp. 33–44). Iurisperitus. Online: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/69030>
- Soós E. (2011). A Vajdaság útja az európai integrációba a Vajdaság AT Statútumának tükrében. *Közép-Európai Közlemények*, 4(3–4), 145–155. Online: <https://real-j.mtak.hu/29241>
- Torma A. (2011). Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6(különszám), 196–210. Online: <https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/2011k>
- Türk, A. H. (2025). *Judicial Review in the European Union*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783478590>
- Várad Sz. (2024). *Adatvédelem a mesterséges intelligencia korában*. Wolters Kluwer. Online: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/35754>
- Vörös E. H. (2025). Hogyan hat a digitalizáció a közigazgatásra? Eltérő technológiai szintek áttekintése és lehetséges közigazgatás-fejlesztési irány a digitalizáció korában. *Közjogi Szemle*, 18(3), 40–49. <https://doi.org/10.59851/KJSZ.2025.3.05>
- Wachter, S., Mittelstadt, B., & Russell, C. (2018). Counterfactual Explanations without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR. *Harvard Journal of Law & Technology*, 31(2), 841–887. Online: <https://tinyurl.hu/IU4t>
- Wall, G. (2016). *Linked National Public Authorities – a Study on IMI*. Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 11. Online: [https://sieps.se/media/zwcbpmaw/linked-national-public-authorities-a-study-on-imi-2016\\_11.pdf](https://sieps.se/media/zwcbpmaw/linked-national-public-authorities-a-study-on-imi-2016_11.pdf)
- Wilbrandt-Gotowicz, M. (2023). Judicial Control in Integrated Composite Administrative Proceedings – Monism or Duality of Protection of Individual Rights? *Studia Iuridica Lublensis*, 32(1), 293–319. <https://doi.org/10.17951/sil.2023.32.1.293-319>