

Szegedi László

Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben

A szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása

Doktori értekezés tézisei

Budapest
2016. május

*EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA*

TÉMAVEZETŐ: DR. F. ROZSNYAI KRISZTINA, EGYETEMI ADJUNKTUS

1. A doktori értekezés témájának rövid összefoglalása

Az utóbbi években az Európai Unió Bírósága (a korábbi Európai Közösségek Bírósága, továbbiakban: az EuB) több ítéletében kimondta, hogy bizonyos uniós tagállamok közigazgatási perjogi rendszere nem felel meg egyes uniós ágazati követelményeknek. Az ítéletek szerint ezen államok nem biztosították a civil szervezetek tagállami bíróságok előtti közérdekű fellépési lehetőségét. Az EuB ezt annak ellenére kimondta, hogy a közigazgatási perjog területén elméletileg máig érvényesül a tagállami autonómia elve. Ennek megfelelően az európai integráció sajátos módon hat ki a tagállami közigazgatási eljárásjogra, a közigazgatási perjogra, valamint a tagállami közigazgatási rendszerekre. Az uniós jog közvetett végrehajtása máig a tagállami jogalkalmazók feladata, mivel nem léteznek olyan uniós szintű szervek, amelyek a végrehajtásért lennének felelősek. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog általános szabályozása tekintetében elméletileg máig érvényesül a tagállami autonómia elve, míg a tagállami bíró az uniós jog bírójaként jár el. Az uniós jog a szakpolitikákon keresztül közvetlenül csak a tagállamok ágazati szabályozását befolyásolhatja, az általános közigazgatási eljárási törvényekre és perjogi szabályozásra pedig az ágazati szabályozáson keresztül hathat vissza. A bírói felülvizsgálatot szubjektív jogvédelmi eszközként szabályozó jogrendszerek az autonómia alapján elméletileg máig leszűkíthetnék a perindításra jogosultak körét, annak feltételül a szubjektív jogsérelmet szabva. Mindeközben viszont az uniós ágazati követelmények igyekeznek feloldani ezt a feltételt.

Németországi tanulmányaim alatt kezdtem el foglalkozni azzal a kérdéssel, hogy mennyiben alakítja át az EuB az igen kidolgozott német közigazgatási perjogi dogmatika szubjektív jogvédelmi felfogását a környezetvédelemben és a versenyjogban, illetve a fogyasztóvédelemben. Szakdolgozatomban e jelenség német-magyar összehasonításáról írtam, és ennek kapcsán érlelődött meg bennem az elhatározás, hogy a vizsgált államok körét még inkább bővíteni kellene, mivel feltételeztem, hogy akár a közép-európai régió jogrendszereit összekötő kapocsként is érdemes megvizsgálni a szubjektív jogvédelmi tan szerepét. Ennek kiegészítését pedig szükségesnek tartottam annak elemzésével is, hogy hasonlóképpen valósul-e meg a bírói jogvédelem az Európai Unió szintjén.

A doktori értekezés így egyszerre vizsgálja, hogy az egyes uniós rendelkezések közvetett (tagállami) és közvetlen (uniós szintű) végrehajtása során az Európai Unió miképpen alakította és alakítja át a közigazgatási perjogokban a szubjektív jogsérelmhez kötött közigazgatási bírói jogvédelmet. Ez szükségessé tette a máig meghatározó tagállami és az ahhoz képest kifejlődőben lévő, ám egyre nagyobb jelentőségre szert tevő közvetlen uniós végrehajtás elemzését is.

A közvetett végrehajtás keretében a doktori értekezés egy meghatározott ország-csoportot vizsgál meg, ahol történelmileg adott volt a közigazgatási bíraskodás szubjektív jogvédelmi funkciója. Így a német, az osztrák, a cseh, a szlovák és a magyar jogrendszerek máig leszűkítik a perindításra jogosultak körét, annak feltételül a szubjektív jogsérelmet, bizonyos esetekben ezen túlmenően az érdeksérelmet szabva. Ez ellen hat, hogy az EuB a Van Gend & Loos-ítélet óta szorgalmazza az uniós polgárok keresetindítási jogának kiszélesítését, mivel rájuk úgy tekint, mint akik a nem feltétlenül lojális tagállami közigazgatással szemben elősegíthetik a

tagállami bíróságok előtt az uniós jog kikényszerítését. A vizsgált tagállamok jogalkotója és jogalkalmazója számára tehát egyértelmű kihívásként jelentkezik az, hogy erre a kiszélesítési tendenciára miképpen reagálnak.

A doktori értekezés vizsgálatának fókuszában két olyan szakpolitikai terület áll, ahol a szubjektív jogvédelmi rendszert érő kiszélesítési tendencia egyértelműen tetten érhető. Ez azokban az ágazatokban lehetséges, ahol a védett jogi tárgy olyan karakterű, amelynek esetében nem egyetlen, jól körülhatárolható potenciális felperesi kör létezik, amely kizárólagosan hivatkozhat saját sérelmére. A verseny tisztaságára vagy a környezet védelmére való hivatkozás tipikusan azt a lehetőséget jelenti, ahol a szubjektív jogsérelmet szenvedett felperesi kör mellett vagy akár annak hiányában is előtérbe kerülhet a közérdekű igényérvényesítés lehetősége. Ezt az uniós jogalkotó és jogalkalmazó az eljárásjogi szabályozás befolyásolásával, vagyis a bíróságok előtt az uniós rendelkezések kikényszerítésének érdekében a perindításra jogosulti kör bővítésével erősítheti. Emellett a versenyjog „anyagjogi” szerepköréből fakadóan vélelmeztem, hogy idővel az itt megjelent jogvédelmi vívmányok, amelyek a leghosszabb múltra tekintettek vissza, elveszítették ágazat-specifikus kötődésüket és kihatottak a jogvédelmi rendszer egészének kiépítésére. A környezetvédelem pedig abból a szempontból meghatározó, hogy a kollektív fellépést előtérbe helyező egyes szervezetek ezen a területen a legaktívabbak.

A kiszélesítés, mint uniós jogalkotói és az EuB esetjogában tetten érhető jogalkalmazói akarat ellenére az EuB ugyanakkor az előtte meginduló bírósági – semmisségi – eljárásokban máig ragaszkodik a szubjektív jogvédelmi megközelítéshez. Ezt fejezi ki a fellépés feltételeként a bírói esetjogban kidolgozott Plaumann-teszt személyes, valamint az ahhoz kapcsolódó közvetlen érintettség követelménye. A mostanáig fennálló, döntően szubjektív jogvédelmi irányultság oka uniós szinten az, hogy a jogvédelmi garanciarendszer egyes elemei változatlanul az integráció kezdeti szakaszainak igényeihez szabottak. Látni kell azonban, hogy a közvetlen végrehajtás kiszélesedésével ez a felfogás egyre inkább meghaladottá válik.

A közvetlen végrehajtás jogvédelmi szempontrendszerű vizsgálata során a vizsgálat tárgya így némileg túlterjeszkedik az eredetileg vizsgálni kívánt két ágazaton, valamint a közigazgatási bíráskodás klasszikus értelemben vett aktusfelülvizsgálati jogkörén. A közvetett végrehajtás kizárólagosságát hirdető doktrína válságának bemutatása ugyanis szükségessé teszi egyes nem szektor-specifikus jogfejlődési jellegzetességek bemutatását is.

Szükséges egyrészt vizsgálni az uniós közszolgálati jogot, amelynek területén az Európai Közösségek talán először kényszerült rá arra, hogy az egyéni jogsérelmek számára biztosítandó eljárási követelmények dilemmájával foglalkozzon, méghozzá a saját közszolgáival szembeni jogviták megoldásakor.

Másrészt idővel a szabályozó ügynökségek váltak azokká a szervekké, amelyek erősebb vagy gyengébb hatáskörökkel, de közvetlenül hajtották végre a közösségi normákat az Európai Bizottság mellett. Ennek okán az általuk kibocsátott aktusokkal szembeni uniós szintű jogvédelem már évtizedekkel ezelőtt is alapvető jelentőségű volt, aminek elemzése nem kerülhető meg.

Harmadrészt – az előző kérdéskörhöz kapcsolódóan – szükséges behatóbban vizsgálni a normatív aktusokkal szembeni jogvédelem kérdését is. Ennek különlegességét az adja, hogy az uniós jogalkotónak és jogalkalmazónak miképpen sikerült az – egyébként a tagállamok közigazgatási szervezetrendszerében is szükségszerűen meglévő – felhatalmazáson alapuló jogalkotással kapcsolatos dilemmákat feloldani. Nem kapcsolódik azonban szervesen jelen elemzés témájához az eredeti jogalkotói jogkörben kibocsátott jogszabályokkal szembeni, tulajdonképpen alkotmánybírói normakontroll. Az elemzés célja kizárólag a közigazgatási normaalkotás eredményeként megjelenő, főleg a belső piac szabályozását célzó uniós aktusok vizsgálata, még ha ezek körülhatárolása nem is egyszerű.

A közigazgatási bíráskodás, akárcsak a jogrendszer egésze, különösen magán viseli az azt létrehozó kor, valamint állam alapvető elgondolását az állam és annak polgára közötti viszonyról. Így történelmileg és társadalmilag a vizsgált államokban a szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem egy ilyen tényezőként azonosítható. A közösségi, majd uniós jogalkotó és jogalkalmazó célja a tagállami bíróságok előtti fellépési lehetőség kiszélesítésével, így az objektív jogvédelmi funkció erősítésével saját normáinak kikényszerítése. A meghirdetett jogvédelmi célok viszont azt követelik meg, hogy amennyiben a hatósági tevékenység súlypontjának változásával a közigazgatási bírói jogvédelem is uniós szintre tolódik, abban az esetben az uniós jogalkotó, legfőképpen pedig az uniós jogalkalmazó is vizsgálja felül eddigi álláspontját. Ennek alapján pedig a bíróság előtti fellépést a nem a legszűkebb értelemben vett szubjektív jogsérelem alapján fellépni kívánó körnek kellene biztosítani. Ennek oka, hogy a megszorító felfogás elméleti alapjai még egy kezdeti integrációs elgondoláshoz kötődnek. Ma pedig az Európai Unió működését az egyre kiterjedtebb, ezáltal szükségszerűen egyre több felet érintő, és a pusztán szakpolitikai célokra túllépő uniós szintű tevékenység bővülése jellemzi.

Összességében olyan téma képezi tehát e doktori értekezés tárgyát, amely bár látszólag kis terjedelemben jelenik meg a hatályos jogban, ám az uniós jogvédelem egészét tekintve meghatározó jelentőséggel bír.

2. A doktori értekezés vizsgálatának célja és módszertana

2.1. A doktori értekezés vizsgálatának célja

A jelen munka célja az egyidejűleg uniós szinten konzervatív és tagállami szinten aktivista jogvédelmi mércék elemzése, valamint az e mércék, valamint azok eltérése mögött meghúzódó szándékok és motivációk feltárása.

A közvetett végrehatást illetően az EuB aktivista, a szubjektív jogsérelemhez kötődő közigazgatási bírói jogvédelem feloldását megkövetelő megközelítésének bemutatásához szükséges annak tisztázása, hogy a szubjektív modell a vizsgált államokban történelmileg miképpen jelent meg. A doktori értekezés e részben felvázolja, hogy a XIX. század végén – a XX. század elején a közigazgatási bíráskodás kiépülése ezen államokban, pontosabban az

akkori államalakulatokban hogyan ment végbe. Ennek keretében pedig célom, hogy bemutassam a szubjektív jogvédelmi tant, mint történelmileg és társadalmilag meghatározott közös, vagy legalábbis hasonló kiindulópontot.

A doktori értekezés első szerkezeti egysége röviden azt a kérdést is körüljárja, hogy a szubjektív jogvédelmi tan különböző korokban miképpen őrizte meg meghatározó szerepét. Emellett a hatályos jog vizsgálatának kiindulópontjaként szükséges annak bemutatása is, hogy mennyiben hatja át a vizsgált államok hatályos jogát és jogvédelmi intézményrendszerét a szubjektív jogvédelmi felfogás.

Az értekezés közvetett végrehajtására vonatkozó első szerkezeti egységének legfőbb célja annak elemzése, hogy a tagállami jogalkalmazók és jogalkotók a kiszélesítési tendenciára miképp reagáltak. Az uniós jognak való megfelelés követelménye – amely köti a tagállami közigazgatás mellett az uniós jog bírójaként eljáró tagállami bírakat is – különböző megoldásokhoz vezetett ágazati szinten. Emellett a közvetett végrehajtás elemzése annak bemutatását is lehetővé teszi, hogy a tagállami jog és uniós jog összeütközésekor milyen általános megoldási lehetőségek állnak a nemzeti jogalkalmazók rendelkezésére.

Annak meghatározása, hogy mérhető-e és ha igen, legfőképpen pedig mivel magyarázható az uniós jognak való megfelelés, régóta tudományos viták tárgyát képezi. Ezek értelemszerűen interdiszciplináris viták. A probléma nem pusztán a jog, hanem a szociológia, a politikatudomány, a nemzetközi kapcsolatok kutatóinak figyelmét is kivívta. Felhasználva a megfelelési világok (*worlds of compliance*) elméletét, amely ország-csoportosítási szempontrendszerrel állított fel, arra is választ keres a dolgozat első szerkezeti egysége, hogy a gyakorlatban mekkora e tanok magyarázó ereje. Ennek céljából kerül összevetésre az öt vizsgált tagállamban két ágazat átültetési tapasztalatainak eredménye az elmélet előfeltevéseivel. Különösen annak kapcsán lehet ez érdekes, hogy az elmélet szerint a poszt-szocialista új tagállamokban kimutatható az ún. keleti probléma, amely szerint ebben az ország-csoportban bár az átültetés formálisan megtörténik, de az uniós követelmények gyakorlati kikényszerítése gyenge marad, azok pusztán üres szavak (*world of dead letters*). Ezzel szemben az elméleti csoportosítás szerinti a másik két vizsgált államban, így Németországban és Ausztriában a kellő időben és megfelelő módon történő átültetés feltétele a tagállami politikai megfontolások szabta keretek közé illeszkedés (*world of domestic politics*).

A közvetlen végrehajtás vizsgálatának során az értekezés fő célja az Unió jogvédelmi eszközrendszerének rövid bemutatása és ezen eszközök egymáshoz való viszonyának vizsgálata. Ennek középpontjában a semmisségi eljárás elemzése áll, különös tekintettel annak kialakulására és a kapcsolódó esetjog, legfőképpen a Plaumann-teszt bemutatása. A Plaumann-teszt, mint esetjogi mérföldkő a személyes érintettség szigorú értelmezéséhez vezetett, amelyhez kapcsolódik közvetlen érintettség követelménye. Ez máig az ún. nem-privilegizált magánszemélyek EuB előtti fellépésének meghatározó akadálya. Ennek kapcsán a disszertáció az esetjog elemzésén keresztül be kívánja mutatni, hogy a személyesség kritériuma milyen értelmezési megoldásokhoz vezetett. Emellett a közvetlenség feltétele annak bemutatására is lehetőséget ad, hogy a legfontosabb másodlagos jogforrások esetében a bírói jogértelmezés

miképpen változott a közvetlen joghatás kiváltására való képesség megítélésén. Elengedhetetlen annak felvázolása is, hogy milyen területeken engedett az EuB eltérést az idővel doktrínává merevedett Plaumann-tesztből, valamint ennek mi volt az oka.

Az uniós szint vizsgálatakor túl kívántam lépni az ágazati szakpolitikák körén, így a versenyjogon és a környezetvédelmen. Ezzel érzékeltetni kívántam azt az egyre erősödő tendenciát is, amelynek során a közvetett végrehajtás hátrányára egyre inkább a közvetlen végrehajtás irányába tolódik el az uniós normák végrehajtásának súlypontja. Ez pedig már nem feltétlenül a két vizsgált ágazathoz kötődik. Igaz, ennek a tendenciának még csak a kezdetén vagyunk. Ez ugyanis az szektor-specifikus vizsgálatokon túl lehetőséget biztosít arra, hogy a klasszikus egyedi aktusfelülvizsgálati és közszolgálati jogviták dilemmáit is feltárjam. A közösségi, majd uniós közszolgálati jog jogvédelmi szempontból az egyén számára biztosítandó eljárási követelmények egyik kiindulópontja. A szabályozó ügynökségek elterjedése utóbbi években olyan jelensége, amelynek okán az ügynökségi fellépéssel szembeni jogvédelem szerepe is egyre nagyobb. A normatív aktusokkal szembeni jogvédelem különlegességét a közvetlen végrehajtás tekintetében pedig az adja, hogy az uniós jogalkotó és jogalkalmazó miképp kezeli az egyébként a tagállamok közigazgatási szervezetrendszerében is szükségszerűen meglévő felhatalmazáson alapuló jogalkotással kapcsolatos jogvédelmi dilemmákat.

Végül ki kívánom emelni, hogy nem célja a doktori értekezésnek sem a szubjektív, sem az objektív jogvédelem mellett kardoskodni. Azt kívánja nyilvánvalóvá tenni, hogy e modellek kialakulását alapvetően befolyásolta a társadalmi környezet és a történelmi (jog)fejlődés. Ekként értelmetlen lenne bármelyik modell elé bármilyen előjelet tenni. Az természetesen ennek kapcsán vizsgálható és vizsgálandó, hogy a jogvédelmet megvalósító intézmény – jelen esetben az EuB – esetjogában kifejezésre juttatott jogvédelmi koncepció mennyiben következetes.

2.2. A doktori értekezés vizsgálatának módszertana

A dolgozat fő vizsgálati módszere a közvetett végrehajtást illetően az egyes tagállamok közötti jogösszehasonlítás, hiszen a vizsgálat elméleti kiindulópontja egy, a vizsgált tagállamokat rendszerszinten összekapcsoló jogvédelmi tényező. A vizsgálat tárgya, hogy e hasonlóság mellett miképpen reagálnak az egyes államok az EU jogból fakadó kiszélesítési tendenciára.

Ami ezen túlmenően a vizsgált államok kiválasztását illeti: mind a német, mind az osztrák jog és e jogrendszerek jogintézményei korábban is gyakran mintául szolgáltak a magyar jogalkotó számára. Ám tévedés lenne bármely állam szabályozását „feltétlenül követendő példaként” bemutatni. Ettől eltér Csehország és Szlovákia kiválasztásának oka. Fontosnak tartottam, hogy olyan államok is a vizsgálat részét képezzék, amelyek jogrendszerét, szabályozási megoldásait a hazai szakirodalom még kis mértékben dolgozta fel. Ez nem pusztán az Osztrák-Magyar Monarchia és a szocialista múlt, mint a közös történelmi eredő léte miatt lehet érdekes, hanem a viszonylag hasonló földrajzi kiterjedés és lakosságszám, valamint a gazdasági-kulturális

hasonlóságok okán is. Emellett úgy gondoltam, hogy a tagállami létből fakadó dilemmákra adott akár hasonló, akár eltérő válaszok ismertetése mind az akadémiai szféra, mind a jogalkotó és jogalkalmazó számára hasznos lehet.

Szükségszerűen felmerül a kérdés egy ilyen jellegű vizsgálati módszertannál, hogy milyen mélységben szükséges bemutatni az egyéb tagállamokban hatályos szabályozást, valamint a bírói gyakorlatot. A vizsgálat során arra törekedtem, hogy egyértelművé váljanak a jogvédelmi jogintézmények legfőbb jellemzői, de ne részletezzem feleslegesen a szabályozási környezetet és a bírói esetjogot. A fő cél az volt, hogy a szubjektív jogsérelemhez kötött jogvédelmet érintő kiszélesítési tendencia a vizsgálat által megragadhatóvá váljon.

A vizsgálat egészét illetően meghatározó volt a jogtörténeti megközelítés, mivel álláspontom szerint adott jogintézmények megértéséhez elengedhetetlen annak végigkövetése, hogy kialakulásuk óta milyen funkcióváltozásokon mentek keresztül, miben és mennyiben módosultak ahhoz az eredeti társadalmi és történelmi közeghez képest, amelyben létrejöttek. Különösen megfontolandó ez a jelen vizsgálat tárgyát képező témakörben, hiszen alapvető fontosságú és garanciális jelentőségű, hogy az egyes jogvédelmi modellek közül melyek honosodnak meg. Ugyanakkor látni fogjuk, hogy az egykoron egyik vagy másik modell mellett meghozott döntéseket, az adott kor tagállami és uniós társadalmi viszonyai, valamint történelmi közege határozta meg, ezért értelemszerűen ezek nem feltétlenül örök érvényűek.

Szükséges a jogösszehasonlítás mellett egyes jogintézmények dogmatikai vizsgálata is, hiszen a jogvédelem a demokratikus működés, a joghoz kötött közigazgatási tevékenység, valamint a különböző felhatalmazások gyakorolhatóságának kérdéseit is felveti, igaz, már nem feltétlenül csak tagállami szinten. Ám ez nem azt jelenti, hogy a módszertan pusztán jogi szempontokra koncentrálna. Annak társadalmi meghatározottsága okán, legfőképpen pedig az uniós követelményeknek való megfelelés mélyrehatóbb vizsgálata miatt az interdiszciplináris megközelítés is tetten érhető. Ennek keretében a politikatudomány, a nemzetközi kapcsolatok, valamint az európaizálódási elméletek egyes tanait is felhasználtam, hogy az uniós jognak való megfelelés átfogóbb vizsgálata is megjelenjen az értekezésben.

3. A kutatási eredmények összegzése és várható hasznosítása

3.1. A kutatási eredmények összegzése

A vizsgálat elméleti kiindulópontja az volt, hogy a közigazgatási bíráskodás, akárcsak a jogrendszer egésze, magán viseli az azt létrehozó kor, valamint állam alapvető elgondolását az állam és annak állampolgára közötti viszonyról. Ezért a vizsgálat kiindulópontja a XIX. század utolsó harmadának két birodalma és azok meghatározó jogvédelmi felfogás lett. Így az akkor meghonosított szubjektív jogvédelmi célzatú közigazgatási bíráskodás a kialakuló Német Császárság és az Osztrák-Magyar Monarchia állam- és jogfejlődésének egyfajta lenyomatát adta. Olyan jogvédelmi rendszer alakult ki ezzel, amely a demokrácia és a monarchia között egyensúlyozó államalakulatokban – Masing szavaival élve – „elismerte ugyan az egyén

jogképességét, de csak akkor és annyiban, amikor és amennyiben saját érdekeit érvényesítve” lépett volna fel. Ezen az alapvető megközelítésen több évtizedes jogfejlődés, háborúk és politikai rendszerváltások sokasága sem változtatott a vizsgált államokban.

Tagállami szinten a környezetvédelem tekintetében különösen látványosan mutatkoztak meg az uniós elvárásoknak való meg nem felelés következményei. Itt az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés követelményei az Aarhusi Egyezmény uniós jogba való átültetése (2003/35/EK irányelv) miatt jelentek meg. Több esetben a hiányos átültetés egyértelmű jeleként születtek meg az EuB döntései, így a Németország esetében a Trainel-ügyben, Ausztria esetében a Gruber-ügyben, Szlovákiában pedig az ún. szlovák barnamedvék ügyében. Ezek nem pusztán a civil szervezetek objektív fellépésére vonatkoztak, hanem a szubjektív jogsérelmet szenvedő személyi kör, így a szomszédoknak biztosított hiányos jogvédelem okán is. A szlovák esetben pedig a civil szervezeti fellépésen túl egyes egyezményi rendelkezések közvetlen hatályáról is döntött az EuB. A leglátványosabb ellenállás a civil szervezeti objektív alapú fellépés kiszélesítését illetően talán éppen a két német nyelvű államot, különösen Németországot jellemezte, ami a részleteiben kidolgozott közigazgatási dogmatikának is köszönhető. Csehország esetén is felvetődött a kötelezettségszegési eljárás megindítása, Magyarország tekintetében pedig a környezetvédelmi ügy értelmezése vetette és veti fel az uniós jognak való megfelelés kérdését. Itt természetesen egyéb tényezőket is figyelembe kell venni. A német szabályozásból hiányzik a magyar jogban egyébként meglévő, átfogó ágazati kódex, amely a társadalmi részvétel szabályait az egész ágazatra kiterjedő hatállyal lefektetné, míg Magyarországon szükségszerűen a bírói gyakorlatra hárult, hogy e kódex átfogóbb tartalmú rendelkezéseit értelmezze. A versenyjogi-fogyasztóvédelmi területen inkább a szubjektív alapú felperesi elismerés egyes alakzatainak, valamint az érdekvédelmi fellépés adott tagállam jogvédelmi hagyományaitól idegen formáinak intézményesítése volt az uniós jog révén látványos. Az EuB esetjoga a hálózatos iparágakkal összefüggő ítéleteken keresztül általános jelleggel is kibővítette a versenytársak, illetve jogaiban érintettek fellépési kereteit. Utóbbi jelenség jelzésértékű módon éppen a megfelelési teória (*worlds of compliance*) ország-csoportosítási kategóriáit átszabva történt meg Németország, Ausztria, valamint Magyarország esetében.

A belső piac létéből fakadóan egyértelmű uniós hatás a határon átnyúló kereseti formák feltűnése: a versenyjog és fogyasztóvédelem esetében a határon átnyúló szervezeti fellépés a 2009/22/EK irányelvnek megfelelően, a környezetvédelem tekintetében pedig az Espoo-i Egyezmény uniós átültetése teremtette meg ennek a lehetőségét. Igaz, az e fellépési formában rejlő valódi potenciál még nem mutatkozott meg egyértelműen.

Az uniós követelményeknek való megfelelést vizsgáló elméletek, különösen a megfelelési teória (*worlds of compliance*) magyarázó ereje szempontjából az átültetési és megfelelési eredmények felemás eredményre vezettek. A poszt-szocialista ország-csoport nehezen kezelhető homogén csoportként, valamint éppen az Aarhusi Egyezmény német átültetése vezetett az objektív alapú fellépés meghonosítása szempontjából a legtöbb dilemmához. Az ország-csoportosítási kategóriák előfeltételezését átszabva merültek fel azok az ügyek is, ahol

az EuB a gazdasági érdekek sérelmén alapuló versenytársi fellépést idővel elismerte. Ezek alapján arra a következtetésre jut az értekezés, hogy a kapcsolódó szakirodalomban keleti problémaként aposztrofált jelenség nem feltétlenül mutatható ki. Mégis kifejezetten fontosak azok a megállapítások, amelyekre az átültetési és jogalkalmazási tapasztalatok utalnak. A megfelelési világok (*worlds of compliance*) elmélete nem feltétlenül helytelen, inkább a vizsgálati tárgyát kellene kibővíteni. Álláspontom szerint ez a megközelítési mód rávilágíthat a több tagállamot összekötő olyan rendszerszintű tényezők fontosságára, amilyen a szubjektív jogvédelmi tan is. Ezek feltárása jó esetben a politikatudomány, az európaizálódási elméletek kutatói mellett a jövőbeni uniós jogalkotási folyamatokra és a jogalkalmazói gyakorlat alakítására is kihathat. Ilyen rendszerszintű tényezők előzetes figyelembe vétele adott esetben hozzájárulhat, hogy a tagállami szabályozás jobban megfeleljen az uniós követelményeknek.

Az objektív jogvédelmi tendencia tagállami szintű erősítéséhez képest jelzésértékű módon eltér az EuB hozzáállása az uniós szinten megvalósuló jogvédelem esetén. Bár bizonyos esetekben felvállalta a nem-privilegizált személyek fellépésének kiterjesztését, majd maga az uniós jogalkotó is eltekintett egyes normatív aktusok esetén a személyes érintettség követelményétől, az EuB mégis ragaszkodik a nem-privilegizált személyek fellépésekor a Plaumann-teszthez. Azon területeken, ahol az EuB döntéshozatalát az Európai Bizottság hatósági jellegű eljárása határozta meg, és az érdekeltséggel bíró felek azonosítására ezáltal mód volt, így bizonyos versenyjogi területeken a bírói esetjog egyértelműen lazított a Plaumann-teszten, előtérbe helyezve az eljárási értelemben vett jogok szubjektív jogsérelmét. Ugyanakkor ez az aktivizmus nem terjedt át más szakpolitikai területekre, így az aarhusi követelmények uniós szintű érvényesítése során a személyes érintettség hiányában való civil szervezeti fellépés alapvetően nem nyert elismerést. Ez egyértelmű következetességi problémákat vet fel, hiszen az EuB saját esetjogában maga is elismerte az egységes értelmezés szükségességét, ha valamely rendelkezés mind a nemzeti jog, mind az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekre alkalmazandó lehet. Az Aarhusi Egyezmény pedig illeszkedik ebbe a körbe, hiszen az egyes tagállamok mellett az EU is részes fele.

Az eddigi esetjogi megközelítés felülvizsgálatának szükségességét másik oldalról az adja, hogy átalakul az uniós rendelkezések végrehajtásának uniós-tagállami szintek közötti hatáskör-megosztása. Az integráció kezdeti időszakának gazdasági keretei között megvalósuló közösségi intézményrendszer vívmányai alapvetően a közös piac igényeit voltak hivatottak kiszolgálni adott piaci rendtartások és eszközrendszerek fenntartásával. Ebben a rendszerben az egyén bár feltűnt, de legfőképpen gazdasági tranzakciók címzettjeként vették számításba. Ennek folyamányaként a vele szemben intézményesített jogvédelem kiépítése is alapvetően ahhoz kapcsolódott, hogy a legtöbb közösségi rendelkezés végrehajtása tagállami szinten történt meg. E logika mentén fogalmazta meg álláspontját a Bíróság az Elsőfokú Bíróság Plaumann-teszt elleni legutóbbi sikertelen fellépésekor. Eszerint ha kizárt a semmisségi eljárás, akkor előzetes döntéshozatali eljárás útján biztosított az általános hatályú közösségi jogi rendelkezések bírói felülvizsgálata, így pedig teljes a jogorvoslati rendszer.

A közösségi hatáskörök időközben lezajló látványos bővülése, a piaci és gazdasági viszonyok bonyolultabbá válása, legfőképpen pedig az állam nélküli közös, majd belső piac kiépülése szükségessé tenné az eredeti integrációs viszonyok közötti jogvédelmi rendszer újragondolását. Az elemzés röviden kitér az uniós közszolgálati jogra, amely az egyén számára biztosítandó eljárási jogosultságok fejlődésének egyik alapjául szolgált. Az említett viszonyok megváltozásának legszembetűnőbb jele az ügynökségek elterjedése. Nehezen tűnik fenntarthatónak a megszorító felfogás az egyedi és bizonyos esetekben normatív aktusok meghozatalára feljogosított EU ügynökségek elszaporodásának, valamint a korábban tisztán tagállami közigazgatási hatáskörök európaizálódásának idején. Az említett ügynökségek vizsgálata a dolgozatban éppen azért a kibocsátható aktusok szerint zajlott le, mert ugyancsak az EuB esetjogát meghatározó ún. Meroni-doktrína alapján hatáskörökkel való felruházásuk alapvető korlátja éppen a kibocsátott aktusoktól függ, amennyiben tilos a széleskörű mérlegelést lehetővé tevő diszkrecionális hatáskör átruházása. A hatékony piacszabályozás és piacfelügyelet ellátása viszont éppen ezt követelné meg. Alapvető probléma, hogy az ügynökségek elsődleges jogi alapok nélkül, szerződésidegen szervekként működnek. Ugyanakkor a jogvédelem szempontjából jelzésértékű módon lényegileg egyetlen elsődleges jogi említésük szerint biztosítani kell a „harmadik személyre” joghatással bíró aktaikkal szemben a bírói jogvédelmet az EuB előtt. Az ügynökségek szerepének várható felértékelődése mellett a jogvédelem jelentősége várhatóan tovább fog nőni, különösen akkor, ha egyéb fejlődési tendenciák is előtérbe kerülnek. Ennek példaként szolgál a hitelminősítők európai szintű felügyelete, amely nélkülözi az azt kiegészítő tagállami szerveket vagy hatásköröket. Többek között a Meroni-doktrína és a Romano-döntés okán az uniós jogalkotó pedig úgy döntött, hogy a rendszerszintű hitelintézetek felügyeletét az Európai Központi Bank (továbbiakban: EKB) keretében szervezi meg. Utóbbi megoldás ezzel túlnőtt a hatáskör-átruházás problémáján. Az uniós szintű felügyeleti tevékenység kiteljesedése felveti az uniós jogvédelem kérdését, hiszen a bankfelügyelet szükségszerűen egy tágabb személyi kört érint, akik esetében a tagállami jogvédelmi szint igénybe vétele már nem jöhet szóba.

Kitekintésként a jövőben felmerülő egyes kérdésekre a dolgozat röviden utal az EKB mellett az Európai Parlament állásfoglalására az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról. Utóbbi egy modellkódexet (továbbiakban: Modellkódex) tartalmaz, amely felvázolja az EU közigazgatási eljárási jogának lehetséges fejlődési irányát. A Modellkódex megszületése fontos fejlemény, ám az értekezés által feltárt jogvédelmi dilemmák előzetes tisztázása mindenképpen szükséges lenne ahhoz, hogy a Modellkódex elfogadása érdemben egyáltalán felvethető legyen.

3.2. A kutatási eredmények várható hasznosítása

A kutatás eredményeinek hasznosítása több tekintetben is lehetséges, a legnagyobb gyakorlati jelentőséggel mégis a vizsgálat bírói tevékenységhez való kötöttsége miatt a tagállami bírúk számára bírhat. Az EuB esetjogának ismertetése értelemszerűen kiterjed az adott ügy körülményeire, az adott tagállam szabályozására, valamint – itt leginkább az előzetes döntéshozatali eljárásokra gondolva – a vitatott uniós rendelkezések kapcsán az egyes értelmezési lehetőségekre.

A szubjektív jogvédelmi tan öt tagállamban való kialakulásának, továbbfejlődésének bemutatása elősegíti a kapcsolódó ágazati szabályozás, valamint a jogvédelmi jogintézmények funkcionális megértését. Ez túlmutat a kapcsolódó környezetvédelmi és versenyjogi-fogyasztóvédelmi szabályozáson. Megindulhat egy olyan kölcsönös tanulási folyamat, amely elszakad az uniós jogi kérdésektől. Különösen igaz lehet ez annak tükrében, hogy a magyar jogalkotó éppen a jelen időszakban döntött amellett, hogy önálló közigazgatási perrendtartást alkot, amely mind Ausztriában, legfőképpen pedig Németországban sokkal régebbi hagyományokra tekinthet vissza. Ennek kapcsán érdekes tapasztalatokkal szolgálhat az ügyféli pozíciótól elszakított felperesi pozíció kapcsán követett joggyakorlat és a hatósági aktusfelülvizsgálati jogkörökön túli közigazgatási bírói fellépés. Mivel el kívántam kerülni azt a téves megközelítést, hogy bármely állam szabályozását „feltétlenül követendő példaként” mutassam be, így e tanulási folyamatot sem tartom egyirányú lehetőségnek. Épp ezért a német gyakorlat számára is bemutatatható, hogy a magyar modellben meglévő általános környezetvédelmi kódex absztrakt fogalmai együtt jártak azzal, hogy itthon a bírói esetjogra hárult a civil fellépés kereteinek lefektetése. Ennek példaként szolgál a környezetvédelmi ügy fogalmának értelmezése két jogegységi határozatban. Az értekezés egyes megállapításainak idegen nyelven való mélyebb kidolgozása erre tekintettel később hasznos lehet.

A doktori értekezés a gyakorló bírák számára lehetőséget kínál arra is, hogy megismerjék azt, hogy a kiszélesítési tendenciára más tagállamok bírái milyen válaszokat adtak. Környezetvédelmi területen talán az osztrák és a német jogalkalmazó mutatta a legnagyobb ellenállást, ugyanakkor a német bírói gyakorlat, konkrétan a Szövetségi Közigazgatási Legfelső Bíróság utóbb változtatott álláspontján, és elismerte az Aarhusi Egyezmény közvetlen alkalmazásának lehetőségét egy olyan rendelkezés tekintetében, amelynél azt az EuB megtagadta. Jelzésértékű volt a szlovák bíróság reakciója is, amikor érzékelve a szlovák szabályozás és az EU-követelmények közötti összeütközést, kezdeményezte az előzetes döntéshozatali eljárást. A magyar bírakat ugyanakkor nem érheti kritika ebből a szempontból, hiszen a 2004-ben csatlakozott új tagállamok közül a legmagasabb számban kezdeményezik az előzetes döntéshozatali eljárásokat. Az előzetes döntéshozatali eljárás után meghozott, szlovák barnamedvével kapcsolatos EuB-ítélet pedig a gyakorlatban önálló életre kelt. Ha nem is alakította át a kapcsolódó bírói joggyakorlatot, de több tagállam bírói fóruma előtt is egyértelműen megjelent hivatkozási alapként. Az ágazati szakpolitikákon túl arra is rávilágít a doktori értekezés, hogy melyek az EU és a tagállami jog összeütközésekor alkalmazható doktrínák dilemmái.

A politikatudomány, az európaizálódási elméletek kutatói, valamint az uniós jognak való megfelelés modellszerű vizsgálatát végző szakemberek számára két újabb szakpolitikai ágazat átültetési és jogalkalmazási tapasztalatai váltak hozzáférhetővé. Ez lehetőséget teremt az elméletek további értékelésére, magyarázó erejük szélesebb körű vizsgálatára. Mindamelllett a szubjektív jogvédelmi tannal sikerült feltárni egy olyan rendszerszintű tényezőt, amelynek figyelembe vétele más európaizálódási elméletek tekintetében is hasznos lehet. Végül pedig az uniós jogalkotónak és jogalkalmazónak is érdemes figyelembe vennie ezt a tényezőt éppen annak rendszerszintű, több tagállamot meghatározó jellege miatt. Jelentősége kihathat a jövőbeni uniós jogalkotási folyamatokra és a jogalkalmazói gyakorlat alakítására is.

Az jogalkalmazás egymásra hatása, e hatásmechanizmus bemutatása nem pusztán az egyes tagállamok között bír jelentőséggel. Lényeges tapasztalatokkal járhat az uniós szint figyelemmel kísérése is. A kutatási eredmények szerint a versenyjogi területen a panaszosi státusz megerősítése részben az Európai Bizottság gyakorlatát vette alapul. Az említett hatásmechanizmus alapján más területeken is érdemes annak alapos figyelemmel kísérése, hogy a tagállami hatósági gyakorlatnak milyen, az uniós szinten már korábban is meglévő elvárásoknak kell majd megfelelnie.

Egyre erősödő tendencia az uniós (szabályozói) ügynökségek életre hívása, valamint azok egyre erősebb piacsabályozási, piacfelügyeleti hatáskörökkel való felruházása. A legnagyobb változásokat mutató terület ebből a szempontból a pénzügyi piacok közvetlen európai felügyelete. A doktori értekezés révén is érzékeltethető, hogy a megfelelő elsődleges jogi alapok biztosítására nagy az uniós szintű szakpolitikai igény, az integráció kezdeti szakaszához köthető hatáskör-átruházási doktrína ennek máig gátat szab. E tárgykör feldolgozása is viszonylag kis mértékben történt meg, akárcsak az említett Modellkódex egyes vívmányainak elemzése. Ezek bemutatása mind az elméleti, mind a gyakorlati szakemberek számára hasznos lehet.

4. A doktori értekezés témakörében készült publikációk jegyzéke

1. Szegedi László: Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának szövegéhez, *Pro Publico Bono: Állam- és Közigazgatástudományi Szemle*, 2011/1. szám, p. 105-108.
2. Szegedi László: A társadalmi, érdekvédelmi szervezetek keresetindítási joga környezetvédelmi ügyekben – Eljárásjogi szabályozás európai nyomás alatt?, *Themis: Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata*, 2011/2. szám, p. 136-153.
3. Szegedi László: Az uniós jognak való megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére tükrében, *Pro Publico Bono: Állam- és Közigazgatástudományi Szemle*, 2011/2. szám, p. 57-76.
4. Szegedi László: A Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere – kitekintéssel a közösségi hatáskör-átruházás kérdéseire, In: Hollán Miklós (szerk.): *Két konferencia a hatékony államról a hatékony államért*, Konferenciakötet, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2012, p. 113-118.
5. Szegedi László: A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai, *Pénzügyi Szemle*, 2012/3. szám, 368-380.; *Challenges of direct European supervision of financial markets*, *Public Finance Quarterly*, Issue 2012/3, p. 347-358.
6. Szegedi László: Ket. 15.§ (Ügyfél), 16.§ (Jogutódlás), In: Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Kovács András (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez*, Complex Kiadó, Budapest, 2013.
7. Rozsnyai Krisztina - Szegedi László: A Kúria ítélete a repülőtéri postai üzem építési engedélyének jogszerűségéről: A környezeti hatásvizsgálat-köteles jelleg és az önkormányzat kvázi-ügyféli jogállása a közigazgatási hatósági eljárásban, *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4. szám, p. 48-60.
8. László Szegedi: *EU-level Market Surveillance and Regulation by EU Agencies in Light of the Reshaped Meroni Doctrine*, *European Networks Law and Regulation Quarterly*, Issue 2014/4, p. 298-304.
9. László Szegedi: *The Eastern Way of Europeanisation in the Light of Environmental Policymaking? - Implementation Concerns of The Aarhus Convention-related EU Law in Central and Eastern Europe*, *ELTE Law Journal*, Issue 2014/1, p. 117-134.

10. Szegedi László: Eltérő jogvédelmi mércék az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában: avagy az Aarhusi Egyezmény többszintű európai átültetésének kompromisszumai, *Európai Jog*, 2014/5. szám, p. 1-12.
11. Szegedi László: Szubjektív jogvédelmi tradíciók uniós revízió alatt a környezetvédelmi ágazatban, *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás*; a Nemzeti Közszerológati Egyetem közigazgatási-tudományi szakmai folyóirata, 2014/1. szám, p. 97-117.
12. László Szegedi: Application Concerns of Sector-Specific Procedural Requirements at National at EU Level: Diverse Interpretation Modells of Aarhus Convention Requirements by the CJEU, In: Gerencsér Balázs, Berkes Lilla, Varga Zs. András (szerk.), *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, Budapest: Pázmány Press (A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei – Tanulmányok; 31.), 2015, p. 397-407.