

# Európai Közigazgatási Térség

**Szerző:** BALÁZS István

**Affiliáció:** tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

**Rovat:** Közigazgatási jog

**Rovatszerkesztő:** BALÁZS István

**Lezárás dátuma:** 2019.10.24

**Idézési javaslat:** BALÁZS István: „Európai közigazgatási térség” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/eurpai-kzigazgatsi-trsg> (2020). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának és intézményének kialakulása eredetileg az EU keleti bővítéséhez kapcsolódott, rendeltetése pedig a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtésének elősegítése volt. Napjainkra ez az európai közigazgatás szempontjából fontos, a tagországok közigazgatási közpolitikájának keretét adó követelményrendszerre vált, mely tartalmilag a tagországok közigazgatási kultúrájára ható közös alapelvek összességét foglalja magában. Ezek közvetlen alkalmazása ugyan ma sem lehet kötelező, mert a tagállamok közigazgatása nem tartozik az EU szabályozási körébe, ám fejlődésük során olyan közös nevezőkké váltak, melyek magukba foglalják az egymástól igen különböző tagországi közigazgatások közös értékeit és orientálni törekcsenek azok fejlesztését. Az elmúlt évtizedekben azonban változóban van az Európai Közigazgatási Térség tartalma is. Ennek lényege, hogy a jogilag nehezen értelmezhető „informális *acquis communautaires*” jogilag is releváns „európai közigazgatási jogi” és „európai közigazgatási” elemekkel bővült. Mindkét fogalom vitatott ugyan a vonatkozó szakirodalomban, de megkerülhetetlenek az Európai Közigazgatási Térség tartalmának meghatározásában. Az európai közigazgatási jognak van egy időben korábban kialakult szűk értelmezése, mely az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét érti alatta. A másik, szélesebb értelmezés szerint az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti (a harmonizált jog). Bár a két joganyag kétségkívül eltér egymástól, de a felfogás szerint mégis együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazonokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így a közösségi vívmányok része. Az európai közigazgatás a problematika szervezeti aspektusa, mely abból indul ki, hogy az EU és a tagországok vonatkozásában a közigazgatási feladatokat milyen szervek látják el. Az erre felállított tipológia szerint az európai közigazgatásban létezik közvetlen igazgatás, közvetett igazgatás és együttes igazgatás. A közvetlen közigazgatás alatt az EU szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értik. Ezek a szervek alapvetően uniós jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, uniós költségvetésből és uniós köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az európai ombudsman ellenőrzése alatt állnak. A közvetett közigazgatás az EU szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység. E szervek elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot, valamint az uniós rendeletek és határozatok mellett – mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai – az irányelveket alkalmazzák. Az együttes igazgatás pedig a közvetlen és közvetett közigazgatási szervek által osztott hatáskörben végzett tevékenység, mely olyan területekre jellemző, mint a versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása, valamint maga a kohéziós politika.

# Tartalomjegyzék

---

1. **Az Európai Közigazgatási Térség**
  2. **Az európai közigazgatási jog fogalma**
  3. **Az európai közigazgatás**
  4. **Összefoglaló**
  5. **JEGYZETEK**
- 

## 1. Az Európai Közigazgatási Térség

[1] Az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának kifejlődése, majd tartalmi átalakulása sok vitát váltott ki a közigazgatás-tudományban és a gyakorlatban egyaránt.<sup>[1]</sup> E viták eredője a fogalmat kidolgozó és azt a csatlakozási folyamatban alkalmazó OECD/SIGMA program<sup>[2]</sup> által adott önmeghatározás volt.

[2] Ez ugyanis deklarálta, hogy az Európai Közigazgatási Térség a tagállami közigazgatások fejlődését konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt a konvergenciát pedig olyan tényezőkre alapozták, mint az egyéni és társas vállalkozások részéről megnyilvánuló gazdasági nyomás, a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat.<sup>[3]</sup> E felfogás érvényesülése az ezredfordulóra oda vezetett, hogy kialakították az ún. informális közigazgatási ->*acquis communautaire*-ek (közösségi vívmányok) rendszerét, mely magába foglal minden olyan uniós rendelkezést, mely horizontálisan vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra (->**közigazgatási eljárási jog**), a szervezetre, személyzetre, valamint a joggyakorlatra az Európai Unión belül. Ennek számbavétele, nyomon követése és erősítése pedig azért volt fontos a keleti bővítés (->**az Európai Unió bővítése**) folyamatában, mert az informális közigazgatási közösségi vívmányok alkalmazásának szintjét vették alapul egy adott tagjelölt ország részéről annak meghatározásához, hogy a valódi vagy formális közösségi vívmányok alkalmazásához közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik. E felfogás érvényesülése azonban a keleti bővítést követően általánossá vált, és benne az europанизáció, valamint a tagországok közigazgatásának konvergenciája így kapcsolódott össze az Európai Közigazgatási Térség fogalmával.

[3] Ezen értelmezéssel kapcsolatban azonban több probléma is felmerült, különösen a közigazgatási konvergenciát illetően, mely meglétének és konkrét mértékének értékelése akár a tudományos vitákban, akár a konkrét döntések meghozatalánál eleve vitatott volt, főként azért, mert nem alakultak ki számbavételükre megbízható és mindenki által elfogadott módszerek.

[4] Nem volt problémamentes az Európai Közigazgatási Térség fogalmának azon eleme sem, miszerint ez az egyes ágazatokon belül egységes európai elvek és szabályozás mentén működő és igazgatott közigazgatást (->**az Európai Unió közigazgatási joga**) jelent, mivel ezeket a kritériumokat jogilag nem tudták alátámasztani, sem konkretizálni. Így aztán sokan vitatták már ekkor is ezeket az elemeket, sőt a témakört kutató egyes szerzők<sup>[4]</sup> az OECD/SIGMA által az Európai Közigazgatási Térség fogalmának adott meghatározás egészét megkérdőjelezték, vagy legfeljebb a távlatokba mutató közpolitikai célnak, mintsem jogi realitásnak tartották. E szkeptikus hozzáállásnak fő kritikai eleme volt már akkor is egyrészt az, hogy a fogalomban keveredik az EU és a tagállamok együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában, másrészt a tagországi közigazgatások konvergenciájának vélelmezett folyamata. Az Európai Közigazgatási Térség fogalmának tartalma

szempontjából – azaz hogy beszélhetünk-e egyáltalán közös európai közigazgatásról – ugyanis nem mindegy, hogy a tagországok közigazgatásának fejlődése a valóságban is egy adott és mindenki által elfogadott mintát követve az egységesülés irányába halad, vagy marad a tagországok közigazgatási sokszínűsége, melyet legfeljebb egy bizonyos eurokompatibilitás vagy ekvivalenciára való törekvés jellemez.

**[5]** Az Európai Közigazgatási Térség OECD/SIGMA által kidolgozott fogalmának az az eleme, hogy az magában foglal minden olyan uniós rendelkezést, mely horizontálisan vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, összefügg az európai közigazgatás és közigazgatási jog létevel és fogalmával, ezért szükséges e két fogalmat együtt tárgyalni.

**[6]** Az 1999-es OECD/SIGMA „Európai Közigazgatási Térség” fogalmával kapcsolatos legfőbb kifogás kezdetben az volt, hogy a jogállamiságra épülő Európai Unió befolyását nem terjesztheti ki olyan területekre, melyek kívül állnak hatáskörén, így jogilag értelmezhetetlen az informális közösségi vívmányok közigazgatásra gyakorolt hatása is.

**[7]** Ez az akkori viszonyok közt nehezen védhető kritika volt, mivel az alapítói szerződések a közigazgatást kizárólag a tagországok hatáskörébe utalták. Az egy más kérdés, hogy a csatlakozni szándékozó országoknak volt-e reális lehetőségük e kifogásokat érvényesíteni, vagy inkább elfogadták ezt az értelmezést a mielőbbi csatlakozás reményében.

**[8]** Az azóta eltelt időben ez az alaphelyzet az az Európai Unióról szóló Szerződés(EUSZ) 4. és 5. cikkei alapján nem változott ugyan, de létrejött két új intézmény: az 5. cikk (3) bekezdésében szabályozott szubszidiaritás, valamint az igazgatási együttműködés, melyet az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 6. cikk g) pontja említ, és 197. cikke konkretizál.

**[9]** Mindkettő legalizálhatja az EU tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, de egyben korlátozza is azokat, alapvetően az intézményi önállóság irányába, de meglehetősen ellentmondásos módon.<sup>[5]</sup>

**[10]** Az uniós jog végrehajtási kötelezettségére hivatkozva pedig azóta folyamatos a tagországi közigazgatási anyagi és eljárási jogot érintő uniós jogalkotás.

**[11]** Az EU fentiekben jelzett közigazgatási szabályozásának hatására ezért az Európai Közigazgatási Térség fogalmának napjainkban már egészen más a jogi és intézményi környezete, mint volt kialakulásakor, és ez alapozza meg mind az európai közigazgatási jog, mind a közigazgatás szélesebb értelmezési lehetőségét is.

## **2. Az európai közigazgatási jog fogalma**

**[12]** A fentiekhez hasonlóan az európai közigazgatási jog fogalma folyamatos és dinamikus változásban van, az azzal kapcsolatos viták főként az elmúlt években teljesedtek ki,<sup>[6]</sup> és tartalmát illetően ma sem beszélhetünk konszenzusról.

**[13]** Ahogy ez már korábban említésre került, van e fogalomnak egy korábban kialakult szűk értelmezése, mely az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét érti alatta.

**[14]** A másik, kiterjesztőbb értelmezés szerint<sup>[7]</sup> azonban az európai közigazgatási jognak része az a harmonizált joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti. E felfogás szerint e joganyag a szűk értelemben vett európai közigazgatási joggal együtt képezi az európai közigazgatási jogot azokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így a közösségi vívmányok része. Harmonizált pedig ott lehet a joganyag, ahol az EU-nak erre legális felhatalmazása van, ám a nagy kérdés éppen az, hogy hol van ilyen.

**[15]** A szűkebb vagy tágabb értelemben vett európai közigazgatási jog tartalmának értelmezése további kérdéseket is felvet. A szűk fogalom esetében főként annak meghatározása okozhat gondot, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek, azaz törvényeket végrehajtó

jellegű jogszabálynak, hiszen az EU jogalkotási mechanizmusa nem követi a klasszikus államhatalmi funkcióknak (törvényhozás–végrehajtás–igazságszolgáltatás) megfelelő eljárást, mivel a különböző, uniós jogalkotási mechanizmusban részt vevő szervek szerepe differenciáltabb ennél.

**[16]** A szélesebb fogalom alapkérdése pedig az, hogy pontosan mit kell érteni az uniós és a tagállami közigazgatási jogot összekötő harmonizált normák alatt. Ebből a szempontból a kapcsolódás lehet az uniós jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatás, de ide sorolható egyesek szerint a nemzeti jog visszahatása is az uniós joganyag létrejöttére. Dinamikus kölcsönhatásról lehet tehát szó, melyet kiegészít az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló bírói alkotta jog, sőt a jogelvek tekintetében még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is.

**[17]** A vázolt értelmezést pedig tovább bonyolítja az a tény, hogy az Európai Unió intézményeinek fejlődése mára sem változtatott azon az alaphelyzeten, hogy az uniós döntéseket alapvetően a tagállami közigazgatás hajtja végre, ideértve az uniós jog érvényesülését szolgáló végrehajtáshoz szükséges közigazgatási jogalkotást is.

**[18]** További probléma, hogy az EU szervei tekintetében nehéz meghatározni, hogy melyek látnak el végrehajtó típusú feladatokat és mely rájuk vonatkozó joganyag minősíthető közigazgatási jellegűnek. Az uralkodó álláspontok szerint<sup>[8]</sup> ugyanakkor idetartozik az EU közszolgálatára, azaz személyzetére és annak felelősségi rendszerére vonatkozó joganyag, továbbá az EU saját, ún. közvetlen igazgatási szervei által intézett ügyekre vonatkozó anyagi és szervezeti, valamint ezek eljárási jogára vonatkozó normák.

**[19]** A szűk értelemben vett és a tágabban értelmezett európai közigazgatási jogot övező viták mellett azt is meg kell említeni, hogy vannak, akik az európai közigazgatási jog fogalmát mesterségesen erőltetettnek, kiforratlannak tartják, ennek alátámasztására pedig éppen az európai közigazgatási jog létét reprezentáló ún. európai közigazgatási eljárási modellszabályozás kodifikációjára<sup>[9]</sup> tett – napjainkra megtorpant – kísérletet hozzák fel egyik példaként. Mindezekre tekintettel célszerű a két fogalom behatóbb vizsgálata is.

**[20]** Az előbbieken vázolt viták és dilemmák mentén az európai közigazgatási jog szűk értelemben vett fogalmát annak forrásain és elvein keresztül lehet meghatározni.<sup>[10]</sup> E fogalom egyik megalkotójának és legismertebb propagálójának meghatározása szerint

[a]z európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó közigazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai közigazgatási jog forrásai tehát az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bírói alkotta jog is.<sup>[11]</sup>

**[21]** Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapító szerződések, valamint az azokban szereplő általános jogelvek, mint például a hátrányos megkülönböztetés tilalma vagy a jogvédelemhez való jog, melyeket az Európai Bíróság is alkalmaz ítélkező tevékenysége során. Ezen általános jogelvek közül a szubszidiaritás elvét, az arányosság elvét, a törvényesség elvét, valamint a demokrácia és emberi jogok érvényesülésének elvét szokták kiemelni.

**[22]** Ami az Európai Bíróság joggyakorlatát illeti, nem könnyű a döntésekből az egymástól igen eltérő nemzeti közigazgatási joganyagok összehasonlító elemzésével általánosítható, mindenütt alkalmazott elveket kimutatni. Az így kialakult jogelvek esetében viszont kimutatható azok nagy közigazgatási rendszerek által inspirált eredete; különösen igaz ez a közigazgatási aktusok törvényességének elve, az egyenlő elbánás elve, az arányosság elve, a felelősség elve, a jogorvoslathoz való jog elve vagy a védelemhez való jog elve kapcsán, de tipikusan ilyen az ügyek ésszerű határidőben történő intézésének elve is.

[23] Az így létrejövő és értelmezett európai közigazgatási jog kodifikációját viszont nehezíti az a jogi helyzet, hogy a közigazgatás szabályozása tagállami kompetencia maradt, és éppen a már említett eljárási modellszabályozás kísérletének tapasztalatai alapján nem is mutatható ki olyan politikai és intézményes szándék, hogy ez a helyzet a közeljövőben változzon. Mindez pedig változatlanul felértékeli az Európai Bíróság joggyakorlatában megnyilvánuló bíró alkotta jog érvényesülését.

[24] Ami az írott jog fejlődését illeti, az ágazati jogalkotásban továbbra is nagyobb perspektíva mutatkozik, mint az általános – például az eljárási – szabályozásban. Az uniós versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját uniós intézményrendszer kialakítása jó példa erre az ágazati jogalkotásra, de ide sorolható az élelmiszerbiztonság területe is.

[25] Az európai közigazgatási jog és tagállami közigazgatási jog egymáshoz való viszonya tekintetében felmerülő alapkérdés az, hogy a fejlődési tendenciák eredményeként létrejöhet-e a két terület különállásának elmosódása. Álláspontunk szerint a válasz egyelőre még perspektivikusan is csak nemleges lehet, mivel a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza és még az anyagi jog tekintetében is csak kivételes a közvetlenül érvényesülő uniós jog a közigazgatást érintően.

[26] A két jog összeolvadásának legnagyobb akadálya azonban éppen az, hogy az európai közvetlen igazgatás az európai jogot alkalmazza, a tagállami nemzetit pedig egyáltalán nem, így mindig lesznek a két, minőségében is eltérő joganyag közt különbségek a tartalom és az alkalmazás terén egyaránt, ezért egységes jogról nem beszélhetünk.

[27] További különbség hogy a jelenlegi európai közigazgatási jog tárgya lényegesen kiterjedtebb, mint a különböző jog- és közigazgatási rendszerekhez tartozó tagországi közigazgatási jogé. Az európai közigazgatási jog mindkét értelmezési lehetőségénél ott van „a közigazgatási jognak minősíthető” megfogalmazás mint feltétel, így mindig esetenként kell vizsgálni, hogy mi felel meg ennek a kritériumnak. Az intézményi jogállás sajátosságaiból eredő bizonytalanság miatt állandóan felmerülő kérdés az, hogy az uniós jogalkotásban mi az igazgatásra és mi a közigazgatásra irányuló anyagi, alaki és szervezeti jog. A jövőben ennek a vizsgálatnak az eredménye határozza meg azt, hogy alakul az európai közigazgatási jog szűk és tág értelmezése, de nem vitatható e folyamatban az európai és a tagországi közigazgatási jog folyamatos egymásra hatása akár formális, akár informális értelemben.<sup>[12]</sup>

[28] Az EU hatékonyabb működése az uniós befolyás kiterjesztését igényelné a jelenlegi jogi keretek tág értelmezése (->[az Európai Unió jogának értelmezése és értelmezési keretei](#)) mentén, amit a tagországok kormányai az elvi fenntartások mellett a gyakorlatban sem nagyon támogatnak, miközben ezzel gyakran közös érdekeik ellen hatnak. Ugyanakkor a jogállamiság talaján álló EU-ban nehezen lenne indokolható és támogatható az európai közigazgatási jog kiterjesztő értelmezésének lopakodó térhódítása.

[29] Az európai közigazgatás és közigazgatási jog körüli vitáknak ez az alapkérdése, melyet közös akaratra épülő intézményi megoldással lehet megválaszolni, ha ennek feltételei megteremthetők.

### 3. Az európai közigazgatás

[30] Az európai közigazgatás szervezeti aspektusát akkor lehet meghatározni, ha az európai közigazgatási jog vonatkozó szabályozását tételesen számba vesszük. Ennek eredményeként a szakirodalomban egy sajátos tipológia alakult ki,<sup>[13]</sup> mely megkülönböztet úgynevezett közvetlen igazgatást, közvetett igazgatást és együttes igazgatást.

[31] A közvetlen közigazgatás alatt az EU szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értik. Ezek a szervek alapvetően uniós jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, uniós költségvetésből és uniós köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

**[32]** A közvetett közigazgatás az EU szempontjából a tagállami közigazgatási szervek és az általuk végzett tevékenység. A tagországi közigazgatási szervek elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot, ezen túlmenően pedig az uniós rendeletek és határozatok mellett – mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai – az irányelveket alkalmazzák.

**[33]** Az együttes igazgatás olyan területekre jellemző, mint a versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása vagy a kohéziós politika. Ez azonban nem minden értelmezés szerint képez egy önálló kategóriát, hanem inkább gyűjtőfogalomként használják, mely magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás különböző típusú együttműködéseit. Ezek során azonban mindkét közigazgatási rendszer megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az ellenőrzés tekintetében.

**[34]** Az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása sokáig nem tartozott és jogilag nem is tartozhatott az Európai Közösségek célkitűzései közé. Az ilyen típusú szervek unión belüli kialakulása egyes szerzők<sup>[14]</sup> szerint nyilvánvaló párhuzamosságokat mutat a különböző típusú, ún. független szabályozó ügynökségek megjelenésével előbb az Egyesült Államokban, majd – az OECD közreműködésével, az úgynevezett szabályozási reformprogramoknak köszönhetően – Európában is. Ahogy szerte a világon, itt is alapvetően a gazdasághoz kötődő sajátos közigazgatási feladatok előbb a kormányoktól relatíve független önállósággal rendelkező, később szabályozó jogkörrel történő ellátásáról van szó. Az EU esetében azonban e feladatok az egységes piac integrációjának kiterjesztéséhez köthetők, melyben az egyre bővülő ügynökségek előbb ad hoc feladatokat láttak el, majd speciális hatásköröket kaptak. E szervek elsősorban nem klasszikus végrehajtó hatalmi ági igazgatási feladatokat végeznek, hanem azok közül a stratégiai döntések más szervek általi megvalósításának a „végrehajtását”<sup>[15]</sup> – mint normatív feladatot – látják el.

**[35]** Mindennek következtében az EU ún. közvetlen közigazgatásának kifejlődése a tagállamokban zajló folyamatokkal párhuzamosan, de nem egy mintát követve, hanem inkább a plurális irányba terjeszkedve ment végbe. Ennek következtében az EU és a tagállami közigazgatás közti vertikális munkamegosztás kialakulása mellett egyre nagyobb szerepet játszhat a funkcionális munkamegosztás is. Az európai közigazgatás tágabb fogalmát és koncepcióját vallók teóriájukat pedig éppen erre a változó struktúrára és munkamegosztásra építik.

**[36]** Az európai közigazgatási jog szűk értelmezésének követői azonban a közvetlen uniós szervekkel mint sajátos közigazgatással végrehajtott ágazati közigazgatási feladatok folyamatos bővülése ellenére sem hisznek a kodifikált európai közigazgatási jog gyors fejlődésében, hanem a bíró alkotta jog térhódításában látják inkább a jövőt.

**[37]** Az európai közigazgatási jog szűk értelmezését alátámasztó álláspontok szerint a közösségi közigazgatási jog és tagállami közigazgatási jog egymásra hatásának elismerése sem eredményezheti a két terület különállásának elmosódását, mivel a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza, míg az európai közvetlen igazgatás ezt közvetlenül még kivételesen sem teheti. Az alapvető felfogásbeli különbség tehát a szűk és a tág értelmezés közt továbbra is fennáll.

**[38]** Ugyanakkor az előzőekben már felvázolásra került az a dimenzió is, hogy a szélesebb értelemben vett európai közigazgatási jog milyen területeket érint. Ez alapján elmondható, hogy a közvetlen és a közvetett közigazgatás határai egyre több területen elmosódnak, és a funkcionális munkamegosztás miatt e két típus együttes igazgatássá válik. Ebben a viszonyrendszerben pedig az Európai Bíróság már több olyan konkrét ítéletet<sup>[16]</sup> is hozott, miszerint a tagállami közigazgatás elvei nem lehetnek ellentétesek az uniós elvekkel.

**[39]** Ezzel párhuzamosan pedig folyamatosan bővülnek azok a területek, ahol olyan globális közigazgatás alakul ki, mint például a közös agrárpolitika végrehajtásában, ahol az uniós szervek és a tagországi közigazgatás együtt hajtja végre a feladatokat egy funkcionális munka- és felelősségmegosztás alapján.

**[40]** A közvetlen uniós közigazgatás legfontosabb szervtípusai az 1990-es évek közepétől gyors

ütemben szaporodó európai ügynökségek. Ezekkel kapcsolatban a kérdés persze az, hogy azok stratégiai döntéshozó (orientációs), valamint normatív szerepkörei mennyire klasszikus közigazgatási szerepkörök? A másik ilyen alapkérdés pedig az, hogy az együttes igazgatás nem eredményezi-e közös közigazgatás kialakulását?

**[41]** A közvetlen, tehát az EU szervei által végzett európai közigazgatással kapcsolatban több probléma is felvethető. Az egyik, napjainkban egyre aktuálisabban felmerülő kérdés az, hogy a közigazgatási feladatokat ellátó uniós szervek mennyire feleltethetők meg a tagországok közigazgatási szerveinek, és ennek kapcsán az EU szervei miként viszonyulnak az alapvető hatalmi ágakhoz és funkciókhoz.

**[42]** A másik ilyen dilemma, hogy miképp lehet meghatározni az EU egyes közigazgatásainak minősíthető tevékenységeit funkcionális és szervi értelemben. Továbbá az is kérdéses, hogy az utóbbi körben elterjedt közvetlen, közvetett és együttes<sup>[17]</sup> igazgatás mint tipológia mennyiben alkalmazható napjainkban, és mik ennek a normatív jogi keretei.

**[43]** A közvetlen európai közigazgatás jogi alapjait, illetve az erre alapuló jogalkalmazási felhatalmazást az EUMSZ 298. cikke<sup>[18]</sup> egyértelműen megteremtette. Ugyanakkor tisztázatlan marad az, hogy a felhatalmazásban foglalt és nem konkretizált szervek („intézmények, szervek, hivatalok”) közül melyek azonosíthatók be egyértelműen közigazgatási szervként.

**[44]** Az idesorolható szervek vonatkozásában felmerülő további kérdés azoknak a tagországi közigazgatási szervekhez fűződő viszonya abban a tekintetben, hogy tevékenységük az együttes igazgatást jelentő föderalizmusban, vagy inkább a funkcionális munkamegosztásban ragadható meg. Ennek függvényében: a közvetlen európai közigazgatás és a tagállami közigazgatás viszonya decentralizációnak és/vagy a kooperációnak minősül? A kérdés tisztázásához azonban vissza kell kanyarodni kissé e szervek igazgatási vagy közigazgatási jellegéhez. Ahogy az már említésre került, a közvetlen igazgatásba sorolt szerveknek igen változatos a megjelenési formája,<sup>[19]</sup> így makronézőpontból politikai ügynökségek, végrehajtó ügynökségek és egyéb szervek különböztethetők meg.

**[45]** Ezek közül azonban – amennyiben mindenáron ragaszkodunk ahhoz, hogy analógiát alkalmazzunk a tagországi közigazgatásokkal – problémamentesen egyik kategóriába tartozó szervek összességét sem tudjuk egyértelműen közigazgatási jellegűnek minősíteni.

**[46]** Talán a végrehajtó ügynökségek viszonylag szűk köre az, ami idetartozhat, miközben az EUMSZ 298. cikke mindet ide sorolja, illetve nem tesz különbséget a különböző szervek közt. A szervi és funkcionális meghatározást illetően nem tisztább a helyzet az európai közigazgatási eljárás szabályozási tervezetének kidolgozására megbízást adó EP-felhatalmazással<sup>[20]</sup> sem. Megállapítható tehát, hogy az EU közvetlen igazgatási szervei nem azonosíthatók automatikusan a tagországi közigazgatási szervekkel.

**[47]** A közvetett közigazgatással – az EU szempontjából a tagországok közigazgatásával – kapcsolatban leggyakrabban felmerülő kérdés az, hogy fejlődésükben, változásaikban valóban igazolható-e a tagállami közigazgatások harmonizációja az europánizálódás irányába.<sup>[21]</sup> Fontos rögzíteni, hogy e tekintetben az „europánizálódás” alatt általában azt értik, amikor valamilyen közös és főként önkéntes európai mintakövetés történik a tagországok részéről, így az EU által kiadott jogi szabályozás, elvek, ajánlások, valamint az ajánlott legjobb gyakorlatok hatnak a tagországok közigazgatására. Az „europánizáció” azonban ettől eltérő fogalom és viszony, melyben az EU szerveinek döntései, illetve ezek közül a jogi eszközökben előírtak kötelezően hatnak a tagországok közigazgatására az egységesülés irányába.

**[48]** Mindkét esetben az a fő kérdés, hogy ezek eredményezhetik-e a tagállami közigazgatások egységesülését, tartalmilag pedig az, hogy tagállamok közigazgatásának fejlődését alapvetően a diverzifikáció, vagy ezzel ellentétben inkább az egységesülés jellemzi. Ha az erre irányuló empirikus vizsgálatok az egységesülést támasztanák alá, akkor még további kérdésként merülhet fel, hogy ez

valóban az europanizálódás, illetve europanizáció hatása, vagy inkább a globalizációé.

**[49]** Az europanizáció igazolásaként az „új közmenedzsment” által inspirált üzleti modellek közigazgatási alkalmazására, ezen belül pedig az agencifikációra szoktak leginkább hivatkozni,<sup>[22]</sup> kiemelve uniós hatásként a független szabályozó hatóságoknak az európai ügynökségek példájára történő elszaporodását. Ezt azonban nem terjeszthette az EU, mert az ilyen típusú szervek megjelenésének idején nem rendelkezett semmilyen tagországi közigazgatást vizsgáló és pláne egységes szemléletet terjesztő intézményrendszerrel. Amikor pedig illet a keleti bővítés folyamatában létrehozni kényszerült, akkor is ezt az OECD-re bízta a ma is működő SIGMA program<sup>[23]</sup> keretében, sőt láthattuk korábban, hogy maga a „Közös Európai Közigazgatási Térség” gondolata és fogalma is itt született meg és nem saját intézményi körben. A kérdéses időszakban a közigazgatással foglalkozó saját intézményként az Európai Közigazgatási Intézet (*European Institute of Public Administration*)<sup>[24]</sup> működött, de eredetileg az is elsősorban az EU saját köztisztviselőinek továbbképzését végezte. Bár szerepe ma is folyamatosan bővül a tagországok felé, de a tagországi közigazgatásokra ható közvetlen szerepe nem meghatározó, csakúgy, mint az erre a célra létrehozott és a tagországok közigazgatási együttműködését szolgáló EUPAN (*European Public Administration Network*)<sup>[25]</sup> hálózatnak sem, főként a már hivatkozott szűk jogi lehetőségek miatt.

**[50]** Mindezek ellenére e szervek működésének van kimutatható a hatása a tagországok közigazgatására, de legalább annyira fontos a tagországok közigazgatásának e szervek közvetítésével történő visszahatása az uniós igazgatásra. Ezen interaktivitást figyelembe véve is úgy tűnik, hogy a globalizációnak nagyobb hatása mutatható ki a tagországok közigazgatására, elsősorban az OECD közvetítésével,<sup>[26]</sup> mint az összes uniós intézménynek együttvéve, azzal, hogy az EU tagországi egyben OECD-tagországok is.

**[51]** A vázolt folyamatok és viták ellenére tény azonban az is, hogy a megjelenésétől eltelt több mint két évtizedben megváltozott az Európai Közigazgatási Térség eredeti fogalma és tartalma<sup>[27]</sup> egyaránt. Az egykori informális közösségi vívmányokra épülő és a tagországi működéshez szükséges közigazgatási képességet a leendő új tagországok számára építő jellegéhez képest<sup>[28]</sup> valódi jogi tartalommal is töltődött, a változások jogi alapjait az EUSZ 4–6 cikkei és az EUMSZ 197. cikke, valamint az Alapjogi Charta teremtették meg. A jó közigazgatáshoz való jog, a közigazgatási együttműködési kötelezettség és a szubszidiaritás elveinek alkalmazása ugyan nem töri meg az intézményi önállóság elvét és nem is ad lehetőséget a tagországok közigazgatására vonatkozó közvetlen jogi szabályozásra, de elégséges alapot próbál teremteni az utóbbi időben terjedőben lévő lopakodó közigazgatási jogalkotáshoz. Ennek az egyre erősödő jelenségnek a hatásai érzékelhetők ugyan, de nem támasztják alá a konvergencia egyértelmű jelenlétét sem a közigazgatásban. A konvergenciának jogi értelemben feltétele lenne egyfajta közigazgatási jogi harmonizáció, mellyel kapcsolatban viszont elég karakteres a tiltás. Az európai közigazgatás minden típusára vonatkozik ugyanis az EUMSZ 197. cikke alapján, mely szerint

1) Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az EU megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.(2) Az EU támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb

rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az EU közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.

[52] A fontossága miatt szövegközileg idézett rendelkezések miatt azonban joggal vetődik fel az a kérdés, hogy az európai közigazgatás tipológiájában szereplő és az idézett jogi keretek által leginkább érintett együttes igazgatás önálló kategória, vagy csupán a közvetlen és közvetett közigazgatás koordinációs mechanizmusa?<sup>[29]</sup>

[53] Amennyiben ugyanis mélyebb vizsgálat alá kerülnek az együttes igazgatás preferált területei, láthatóvá válik, hogy a versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása és a kohéziós politika területén inkább koordinációs mechanizmusról van szó, mivel közös döntések meghozatalára nem kerül sor. Az adott jogi keretek közt a koordinációs mechanizmuson felüli további hatásköri kiterjesztésre nincs mód, még a szubszidiaritás elvének kiterjesztő értelmezése mellett sem. Ezen a téren a legnagyobb vita arról szól, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós jogban megjelenő közigazgatási normák meddig terjedhetnek, hogy ne minősüljenek a tagállami közigazgatás felépítésének és működésének egyébként védett területére történő illegális behatolásnak.<sup>[30]</sup> Az európai közigazgatási eljárási modellszabályokról szóló tervezet<sup>[31]</sup> I-1.cikke intézményesítené ezt a lehetőséget azzal, hogy ennek jogi feltételeit az EUSZ-ben egyértelműen meg kell teremteni, de vannak olyan szakértők, akik ezt már a jelenlegi jogi keretek közt is adottnak veszik.<sup>[32]</sup>

#### 4. Összefoglaló

[54] Az Európai Közigazgatási Térség fogalmának és intézményének kialakulása eredetileg az EU keleti bővítéséhez kapcsolódott, rendeltetése pedig a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtésének elősegítése volt. Az Európai Közigazgatási Térség a tagállami közigazgatások fejlődésének konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén. Ez alapján jött létre az un. „informális közigazgatási *acquis communautaire*-ek” (közösségi vívmányok) rendszere, mely magába foglalt minden olyan uniós rendelkezést mely horizontálisan vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre, személyzetre, valamint a joggyakorlatra az Európai Unión belül. Az informális közigazgatási közösségi vívmányok alkalmazásának szintjét vették alapul egy adott tagjelölt ország részéről annak meghatározásához, hogy a valódi, vagy formális közösségi vívmányok alkalmazásához közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik.

[55] A jogilag vitatott és nehezen védhető fogalom azonban napjainkra megváltozott és valódi normatív tartalommal bír, melyet azonban csak két másik fogalom, az európai közigazgatási jog és az európai közigazgatás értelmezésével lehet kitölteni

[56] Az európai (köz)igazgatás<sup>[33]</sup> és (köz)igazgatási jog azonban alapjaiban eltér a tagállamok hasonló intézményeitől, mert az EU – legalábbis jogilag – nem egy, a tagállamok felett álló föderatív államalakulat. Ebből következően az Európai Unióban nem is alakulhattak ki a tagországokhoz hasonlóan az alapvető államhatalmi ágaknak és funkcióknak megfelelő szervek és intézmények. Az alapítói szerződésekből következő célok és eszközök határozzák meg a felépítés és működés elemeit, melyek egyben keretül is szolgálnak az EU cselekvési lehetőségeinek. Az értelmezés során nem szabad arra törekedni, hogy kényszerűen megfeleltessük az EU szerveit a tagállami szerveknek,<sup>[34]</sup> ezért abból célszerű kiindulni, hogy a jelenlegi jogi keretek közt az EU szervei *sui generis* intézmények a maguk sajátosságaiából adódó törvényszerűségeikkel.

[57] Ugyanakkor nem vitatható, jelentős kölcsönhatás van az EU igazgatási joga és intézményei, valamint a tagállamok állami szervei, így közigazgatása közt. Ugyanakkor a jelenlegi jogi keretek közt – különösen a közigazgatás területén – ez a kölcsönhatás főként csak az elvek szintjén valósul meg.

[58] Ebből következik az, hogy felelősséggel napjainkban nem beszélhetünk sem egységesülő európai közigazgatásról, sem annak egységes tételei jogáról, mivel az EUSZ 6. és az EUMSZ 197. cikkei ma

még nem adják meg ennek a stabil jogi alapjait.

[59] Az Európai Közigazgatási Térség tartalmát jogilag az ún. európai közigazgatási jog tölti ki, amelynek létezik egy szűk és egy tágabb értelmezése is.

[60] A szűkebb értelmezésnek éppen az a problémája, hogy nehezen meghatározható az, hogy az európai jogból mi minősíthető közigazgatási jognak, mivel *sui generis* képződményről lévén szó, a tagországok közigazgatási jogában alkalmazott módszerek önmagukban nem vezetnek eredményre.

[61] A tág értelemben vett azon európai közigazgatási jogértelmezéssel – mely a tagországok harmonizált jogát is az európai közigazgatási jog részének tekinti – azonban az a fő probléma, hogy nem tisztázza annak határait, hogy az intézményi önállóság elvére épülő EU a tagországi hatáskörbe tartozó közigazgatásba milyen mértékben és módon avatkozhat bele.

[62] A kérdés intézményi, illetve szervezeti oldala az európai közigazgatás, mely tipológiája közvetlen, közvetett és együttes közigazgatást különböztet meg. Ezekből az elemekből azonban csak egy, a tagországok által saját közigazgatási szervekkel végzett, de az EU-ból nézve közvetettnek minősített közigazgatás határozható meg egyértelműen.

[63] A többi elem jogilag éppen azért vitatható, amiért az európai közigazgatási jog tágabb vagy szűkebb értelmezése is.

[64] A vázolt viták ellenére napjainkra az Európai Közigazgatási Térség már nem csupán erőltetett és ellentmondásokkal terhelt informális közösségi vívmány, hanem jogi realitás, mely azonban dinamikusan változik.

## 5. JEGYZETEK

---

[1] Lásd például Heinrich SIEDENTOPF – Benedikt SPEER: „La notion d’espace administratif européen” in Jean-Bernard AUBY – Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (szerk.): *Droit Administratif Européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 300–317.

[2] OECD/SIGMA program.

[3] „European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers* 1997/27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1.

[4] Danielle BOSSAERT et al. (szerk.): *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2001.

[5] EUMSZ 197. cikk

„(1) Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.”

[6] Ebből a szempontból meghatározó Jürgen SCHWARZE: *Droit administratif européen*, Bruxelles–

Luxembourg, Bruylant–Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994.

[7] Lásd Jean-Bernard AUBY – Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE: „Introduction générale” in AUBY – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (szerk.) (1. j.) 3–4.

[8] Paul CRAIG: *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

[9] Lásd VARGA Zs. András: „Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról” *Magyar Jog* 2014/10.

[10] Jürgen SCHWARZE: „Introduction: Les sources et principes du droit administratif européen” in AUBY – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (szerk.) (1. j.) 321–329.

[11] Lásd Jürgen SCHWARZE: „Sources of European Administrative Law” in Stephen MARTIN (szerk.): *The Construction of Europe: Essays in Honour of Emile Noël*, Dordrecht–Boston, Kluwer Academic Publishers, 1994, 183.

[12] Ez utóbbira jó példa az, hogy az eljárási modelltörvény (rendelet) tervezete több helyen is hivatkozási alap a magyar közigazgatási eljárásjog újraszabályozását tartalmazó koncepció tervezetében.

[13] Jacques ZILLER: „Les concepts d’administration directe, d’administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen” in AUBY – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (szerk.) (1. j.) 235–244.

[14] Például Claudio FRANCHINI: „Les notions d’administration indirecte de coadministration” in in AUBY – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (szerk.) (1. j.) 246–250.

[15] Lásd FRANCHINI (14. j.) 246.

[16] Például a Ciola-ügy *Erich Ciola kontra Land Vorarlberg*, C-244/97, ECLI:EU:C:1999:212.

[17] ZILLER (13. j.) 235–245.

[18] EUMSZ 298. cikk „(1) Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. (2) A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.”

[19] Edoardo CHITI: „Les agences, l’administration indirecte et la coadministration” in in AUBY–DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (szerk.) (1. j.) 267–283.

[20] „A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra (»uniós közigazgatás«) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia.” *Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról* (2012/2024(INL)).

[21] TORMA András: „Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása kapcsolatáról” in *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* 2011/2, 315.

[22] Lásd GAJDUSCHEK György: „A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból” in SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Budapest, Complex, 2011.

[23] Lásd bővebben a SIGMA program honlapját.

[24] Lásd bővebben az Európai Közigazgatási Intézet hivatalos honlapját.

[25] Az EUPAN hálózat hivatalos honlapja.

[26] Lásd forrásként az OECD weboldalának „*Public governance*” oldalát.

[27] Heinrich SIEDENTOPF – Benedikt SPEER: „La notion d’espace administratif européen” in in AUBY – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (szerk.) (1. j.) 300–317.

[28] Lásd Demetrios ARGYRIADES – Gérard TIMSIT: *Moving Beyond the Crisis: Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space. Pour Dépasser la Crise: un Espace Administratif Commun*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

[29] ZILLER (13. j.) 235–245.

[30] VARGA (9. j.) 546.

[31] Az európai közigazgatási eljárási modellszabályokról szóló tervezet.

[32] TORMA (21. j.) 331.

[33] A zárójelbe tett „köz” szórész azt hivatott jelölni, hogy az európai közigazgatás és joga esetében a tagországi közigazgatással nem azonos fogalmakról van szó, azok jellege alapvetően eltérő.

[34] VARGA (9. j.) 555.