

## VI. FEJEZET

### A KÖZIGAZGATÁSI JOG FEJLŐDÉSÉNEK SAJÁTOS SÁGAI, AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG PROBLEMATIKÁJA

#### 1. A közigazgatási jog fogalma és jellemzői

A közigazgatási jog fejlődésének sajátosságai közé tartozik az a jellemzője is, hogy maga a fogalma és önálló jogági jellege a különböző jogrendszereken belül egyaránt vitatott. Ebből adódóan a közigazgatási jog nem mindenütt azonos módon értelmezett és elfogadott, ráadásul korszakonként dinamikusan változó tartalommal bír.

Mindezek folyamatosan tükröződnek hazai szakirodalmunkban is, így pl. klasszikusaink közül Márffy Ede megfogalmazása szerint: "A közigazgatási jog azoknak a sajátos jogszabályoknak az összessége, amelyek a közigazgatás szervezetét, feladatait, valamint a közigazgatást végző állam (általában delegált önkormányzati szervek) és az állampolgárok közötti jogviszonyokat szabályozzák. Tételesjogi értelemben a közigazgatási jog fogalma némileg eltér a közigazgatási jogi elméleti értelemben vett meghatározástól. Tételesjogi értelemben ugyanis a közigazgatási joghoz számítjuk azokat a jogszabályokat is, amelyek megvalósítását a tételesjog szintén a közigazgatás szerveire bízta ugyan, de amelyek az államhatalmak elválasztásának elmélete értelmében vagy a törvényhozó, vagy pedig bírói államhatalmak szervei által volnának intézendők. Viszont tételesjogi értelemben nem számítjuk a közigazgatási joghoz azokat a jogszabályokat, amelyek elvi természetük miatt feltétlen oda tartoznának ugyan, melyek megvalósítását azonban a tételesjog célszerűségi okokból a törvényhozói, vagy pedig a bírói hatalmi ágak szerveire bízta."<sup>253</sup>

Hozzáteszi mindjárt lábjegyzetben azt is, hogy "Amint a közigazgatásnak, úgy a közigazgatási jognak is igen sokféle definíciójával találkozhatunk a jogtudományos irodalmában" és utal a német és francia közigazgatási jogi dogmatikai munkák lényegére.<sup>254</sup>

Ehhez a nem éppen világos fogalmi meghatározáshoz képest **Magyary Zoltán** már úgy fogalmaz, hogy: "A közigazgatási jog a jognak az ága, amely szabályozza:

- a közigazgatási jog szervezetét és azoknak az egyéneknek a kijelölését, akikben a közigazgatás meg van személyesítve;
- ezeknek a szerveknek a hatáskörét és jogait, amelyekkel a közszolgálatot elláthatják, valamint az emberek viszonyát a közhatalomhoz;
- az eljárást, amellyel a szervek hatáskörüket kifejthetik, határozataikat maguk végrehajtják és az abból származó jogviták elintézését nyernek."<sup>255</sup>

Amennyiben a napjainkban használatos fogalmakat vizsgáljuk, úgy a hazai felsőoktatásban alkalmazott definíciók közül idézve találhatjuk azt a fogalmat, miszerint: „A közigazgatási jog a jogrendszer egyik ága, a közjog része, azoknak a normáknak az összessége, amelyek a közigazgatás tevékenységével összefüggő társadalmi viszonyokat rendezik."<sup>256</sup>

A közigazgatási jog elméletét feldolgozó, többször is kiadásra került monográfia is óvatosan bánik a közigazgatási jog fogalmával, amikor rögzíti, hogy "A közigazgatási jog lényege:

<sup>253</sup> MÁRFFY Ede: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog*, Budapest, 1926. Atheneum Irodalmi és Nyomdai RT, I. Kötet, 8-9.

<sup>254</sup> MÁRFFY: *i.m.* 4. számú lábjegyzete.

<sup>255</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 52.

<sup>256</sup> FAZEKAS Marianna (szerk): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2013. 15.

- a közigazgatási szervezeti struktúra szabályozottsága,
- a közigazgatás működésének tartalmi szabályozottsága,
- a közigazgatás működésének formai (eljárási) szabályozottsága.”<sup>257</sup>

Amint látható, a hazai szakirodalom a közigazgatási jog fogalmát elég széles skálán próbálta meghatározni, ám az a külföldi szakirodalomban is legalább ennyire differenciáltan jelenik meg.<sup>258</sup>

Ahogy pedig az már szintén említésre került, e fogalom jogrendszerként is eltér, így a témakör tisztázása érdekében célszerű a különböző jogrendszerekben alkalmazott fogalmakat szintetizáló publikációt idézni. Egy ilyen szerint<sup>259</sup> „a közigazgatási jog tartalmilag a közjogon belüli speciális szabályozási tartalom, szociológiailag a jogfejlődés speciális területe, melyet a közigazgatási bíráskodás és joggyakorlat fejleszt. Mindebből következően a közigazgatási jog fogalma kettős; egyrészt az a közigazgatásra vonatkozó jogszabályok összessége, másrészt a közigazgatási jog ismerete, tudása. A közigazgatási jog és tudománya fontossága, helye és szerepe történetileg változik, így az időben előbb központi szerepet tölt be a közjogon belül, később – főként a XX. század közepétől – azonban az alkotmányjog primátusa kezd fokozatosan érvényesülni, minek következtében többen meg is kérdőjelezik a közigazgatási jog és tudomány önállóságát”.

A közigazgatási jog fogalmának és jelentőségének változása főként a jogállam fejlődésének azon sajátosságából adódik, hogy az a korábban érvényesülő rendőrállammal szemben alkotmányos keretek közé szorította a közigazgatást. Ez viszont egyben azt is jelentette, hogy felértékelődött a közigazgatás intézményrendszerére vonatkozó jogi szabályozás, amit tovább erősített a végrehajtó hatalom szerepének napjainkban is tartó folyamatos növekedése. Így alakult ki a közigazgatási jog dominanciája a közjogon belül.

Ez az egyre bővülő joganyag azonban a jogállami garanciák szempontjából bár biztosan előrelépés volt, de egyben korlátozta is a közigazgatás racionalitását, főleg hatékonyságát.

A neoliberais államfelfogást érvényesítő „Új közmenedzsment” (NPM) irányvonal ennek az ellentmondásnak is köszönhetette kialakulását. Az ennek keretében érvényesülő deregulációval ugyanis éppen a közigazgatás jogi eszközei kerültek leépítésre, amivel pedig csökkenni kezdett a közigazgatási jog korábban kivívott szerepe, helyét pedig fokozatosan az alkotmányjog töltötte be az alkotmánybíráskodásnak is köszönhetően az alapjogi elvek folyamatos bővítésével és finomításával, melyek egy része a közigazgatás jogszerűségére is kihat.<sup>260</sup> A versenyszféra igazgatási és vezetési módszereinek közigazgatási alkalmazása azonban nemcsak a közigazgatási jog visszaszorulását eredményezte, hanem a versenyszférában meghatározó magánjogi eszközök közigazgatási térnyerésével is járt. Az NPM érvényesülésének következtében kevesebb államot és annak cselekvését megvalósító kisebb közigazgatást szándékoztak volna megvalósítani, ami egyben a dereguláció eredményeként kevesebb közigazgatási jogot is jelentett. A jelentőségében visszaszoruló közigazgatási jog a közigazgatási jogtudomány érvényesülésének is gátat szabott, ami a XX. század közepétől modern közigazgatás-tani irányzat mellett egyébként is csak az egyik, folyamatosan visszaszoruló ága lett a közigazgatás-tudománynak, mivel az azóta is érvényes, uralkodó álláspont szerint sem a közigazgatást, sem annak társadalmi hatását nem lehet pusztán a jogból, így annak tudományából sem megmagyarázni és értelmezni.

<sup>257</sup> TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 330.

<sup>258</sup> Lásd még; TAMÁS András: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jog> (2018).

<sup>259</sup> CHEVALLIER, Jacques: *Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel*. 12. [www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/31/jacques\\_chevallier2.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/31/jacques_chevallier2.pdf) 4a028e63cb69e/jacques\_chevallier2.pdf (2015. 05. 27.).

<sup>260</sup> A közigazgatás jogszerűségére bővebben lásd; FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2013. 18.

A problematikát csak bonyolítja a jogrendszer tagozódásán belül a közjogi alrendszer és az abba sorolt közigazgatási jog viszonya főként az egymástól történő elhatárolás szempontjából. A közigazgatási jog önállóságát valló klasszikus francia jogfelfogás szerint a közjog az egyén és a társadalom kapcsolatát, míg a közigazgatási jog az állam és polgárainak viszonyát szabályozza. A jogállam eszméjének térhódítása ezt a kiinduló felfogást előbb csak árnyalja, míg később az alkotmányos kereteket meghatározó alkotmányjog egészében kérdőjelezi meg.

A jogállam eredeti francia felfogásának érvényesülése eredetileg erősítette a közigazgatási jogot azért, mert az nem csak azt jelentette, hogy a közigazgatás jogállamban nem cselekedhet jogellenesen, hanem azt is, hogy főszabályként csak jogszabályi felhatalmazásra járhat el az abban meghatározott hatáskörében. Ennek értelmében tehát a közigazgatási jog határozza meg a közigazgatás által elérendő célokat és az ehhez szükséges eszközöket, a közigazgatás jogilag releváns cselekményei, a közigazgatási aktusok csak akkor lesznek érvényesek, ha megfelelnek a jogszabályi előírásoknak, ennek hiányában a bíróság megsemmisíti azokat. Amíg a rendőrállam közigazgatása a diszkrécionális jogkörrel a közigazgatás hatékonyságát helyezte előtérbe és a közigazgatás-tudomány közigazgatás-tani irányzatát preferálta, addig a jogállam a közigazgatás működésének jogszerűségét abszolutizálta, mely felfogás értelemszerűen a közigazgatási jogtudományt helyezte előtérbe.<sup>261</sup>

A közigazgatási bíráskodás kialakulásával pedig a közigazgatási jog igazságszolgáltatás általi érvényesíthetősége realizálódott, ami sajátos súlyt adott számára az addig meghatározó magánjoghoz képest, ami egyben megerősítette a közigazgatási jog kiemelt helyét a közjogon belül. Az így kialakult és megerősödött közigazgatási jogra már közigazgatási jogi dogmatikát is lehetett építeni jellemzően a XX. század első harmadában. Erre az időszakra tehát a közigazgatási jog gyors fejlődése és önállósulása a jellemző, ami egyben az alkotmányjoggal szembeni primátusát növelő tényező is, melyet csak erősített a közigazgatási bíráskodás, a bíró alkotta jog, valamint az alkotmánybíráskodás korabeli hiánya, illetve relatív fejletlensége.

A közigazgatási jognak a kontinentális jogrendszerekben történt – vázolt – fejlődését tükrözi a közigazgatási jogi dogmatika kiemelkedő iskolaalapító jogtudósa: Léon Duguit fogalmi meghatározása, miszerint a közjog „azon jogszabályok összessége, mely az államra vonatkozik. Ennek első része a kormányzásban résztvevő szervekre terjed ki, mint alkotmányjog, míg másik része a kormányzásban résztvevő állami szervek és tisztviselőinek külső cselekvését szabályozza, ez pedig a folyamatos változásban lévő közigazgatási jog.”<sup>262</sup>

A közigazgatási jog fejlődésének a XX. század első feléig tartó szakaszában tehát a **jogállami közigazgatás megerősödése** felértékeli és egyben a közjog középpontjába helyezi a közigazgatási jogot a kontinentális jogrendszerekben. Ennek következtében a közigazgatási jogtudomány is megerősödött.

## 2. A közigazgatási jog és jogtudomány szerepének megváltozása

A közigazgatási jog és tudományának a megelőzőkben vázolt kiemelkedő szerepköre a II. világháborút követően nagy változáson esett át, mely következtében fontossága szinte mindenhol erősen csökkent, meggyengült, amit különböző tényezők idéztek elő.<sup>263</sup>

<sup>261</sup> CHEVALLIER, Jacques: *Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel*. 18.

[https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/31/jacques\\_chevallier2.pdf\\_4a028e63cb69e/jacques\\_chevallier2.pdf](https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/31/jacques_chevallier2.pdf_4a028e63cb69e/jacques_chevallier2.pdf) (2017. 02. 03.).

<sup>262</sup> DUGUIT, Léon: *Traité de droit constitutionnel*. 3 émeédition, Fontemoing, 1927. 680.

<sup>263</sup> CHEVALLIER: *i.m.* 25.

Ezek egy része a klasszikus közigazgatási jog olyan tradicionális jellemzőiből ered, mint a közigazgatási jog zártága, a jogi szabályozás tartalmának, mint hatalmi viszonynak az ügyfelek általi megkérdőjelezhetetlensége és ennek következményeként fokozatos elszakadása a társadalmi-gazdasági reálfolyamatoktól a XX. század második felében.

A közigazgatási jognak ez a belső rugalmatlansága és a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodási nehézségei tették lehetővé azt, hogy a közigazgatás-tudományon belül olyan irányzatok fejlődjenek ki és domináljanak, melyek a jogi szabályozás helyett a közigazgatás működésének észszerűségére, hatékonyságára és minőségére koncentrálnak, így mindenekelőtt az ezekre épülő modern közigazgatás-tani irányzatok.

A változásoknak a közigazgatási jogon kívüli tényezői közül kiemelhető a közjog belső szerkezetének átalakulása azzal, hogy elsősorban az alkotmánybíráskodás kiterjedésével maga az alkotmányjog is élővé vált, megerősödött, sőt a közigazgatási jog fölé kerekedett, amit mint folyamatot a közigazgatási jog „konstitucionalizációja” kifejezés jelez.

A jelzett tendenciát pedig tovább erősítette a II. világháborút követően érvényesülő, a társadalmi életviszonyokba elsősorban a közigazgatás útján közhatalmi eszközökkel mélyen beavatkozó „*gondoskodó állam*” visszaszorulása és válsága, illetve helyette a neoliberális államfelfogás gyors térnyerése és meghatározóvá válása az ezredfordulóig.

Ezt követően azonban az állam és a közigazgatás szerepe kezdett átértékelődni különösen a 2008-as gazdasági-pénzügyi világválság kezelésének szükségessége miatt. Ekkor azonban megmutatkoztak az addig érvényesülő neoliberális államfelfogás és különösen a piaci mechanizmusok közigazgatási alkalmazása által az „Új közmenedzsment” (NPM) keretében okozott káros hatások. Ezek összességében elgyengítettek, sőt helyenként korrupttá tették az államot és a közigazgatást, a deregulációval pedig szabályozatlanul hagytak számos területet különösen a gazdasági élet terén.

Mindezek következtében a folyamatosan jelentkező újabb és újabb megakrízisek kezeléséhez az államoknak már nem voltak megfelelő, főként közhatalmi eszközei, ezért sokszor késett a szükséges állami beavatkozás, vagy az – a szükséges eszközök hiányában – nem lehetett elég hatékony. Ennek felismerése vezetett oda, hogy elkezdődött az állam és a közigazgatás szerepköreinek megerősítése a neoliberális államfelfogás helyett egy új irányt, a neoweberi állam (vagy inkább használatos elnevezéssel élve poszt-NPM) irányt követve. Bár ennek az új, formálódó eszmekörnek a kitöltése napjainkban is tart, egyfajta konszenzus mutatkozik abban, hogy az erősebb állam és közigazgatás új, az eddigieknél erősebb jogi szabályozási és ellenőrzési mechanizmusokat igényel.

A jogi szabályozás megújításának szükségessége mindenekelőtt a gazdasági és pénzügyi közigazgatás területén merült fel először azzal, hogy az ezeken a területen elterjesztett és elszaporodott ún. független szabályozó közhatóságok hatásköreit kell felülvizsgálni azért, hogy a kormányzati felelősség érvényesülhessen a válság kezelésében és újabb válságok megelőzésében. A neoliberális elveken alapuló piaci önszabályozás és a független szabályozó hatóságok ugyanis nem tudtak hatékonyan érvényesülni ezeken a területeken.

A folyamatosan jelentkező **világválságok** azonban a gazdasági közigazgatáson kívüli más közigazgatási területre kihatottak, így a természeti erőforrások és az energia igazgatása, valamint az ezekhez kapcsolható migráció területére. Tendenciává vált emiatt, hogy a természeti erőforrások, valamint az energiajog és igazgatás tekintetében az államnak az eddigieknél erőteljesebben kell beavatkozni a piaci viszonyokba a közérdek védelmében.

Az illegális migráció tekintetében önmagukban a tiltásokra és szankcionálásra épülő közhatalmi eszközök nem elégségesek ugyan, de nem is nélkülözhetők. Mindezen folyamatok a közjog és ezen belül a

közigazgatási jog szerepét ismét megnövelik, azonban új szemléletet és megoldásokat is igényelnek. Ezekhez pedig szükséges a közigazgatási jog tudományának megújítása is.<sup>264</sup>

Ebben azonban olyan fontos kérdéseket is tisztázni szükséges, mint hogy az európai integrációban mit értünk közigazgatási jog alatt és milyen annak alkalmazási köre.

### 3. Az európai közigazgatási jog fogalma és jelentéstartalma

Az európai közigazgatási jog fogalma az előbbiek tükrében szintén folyamatos és dinamikus változásban van, a kapcsolatos viták már több évtizedes múltra tekintenek<sup>265</sup> és nem kerültek nyugvópontra, napjainkra sem.

Kétség kívül kialakultak napjainkra különböző fogalmak, így időben előbb létrejött az európai közigazgatási jognak egy ún. szűk értelmezése,<sup>266</sup> mely nagyon egyszerűnek és így tetszetősnek tűnik, amikor rögzíti azt, hogy az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét kell érteni alatta.

A másik tág értelmezés szerint<sup>267</sup> az európai közigazgatási jognak az előbbieken túl része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti. Bár a két joganyag nyilvánvalóan eltér egymástól, de azért képezik együtt az európai közigazgatási jogot, mert – a tagországi közigazgatások szabályozása ugyan nem tartozik az Unió hatáskörébe – vannak olyan szakigazgatási területek (pl. a piacfelügyelet közigazgatási eszközei), ahol a tagországi közigazgatási joganyag harmonizált és így az is a közösségi vívmányok része.

A két fogalom (*szűk és tág*) tartalma további értelmezési problémákat is felvet. Így az európai közigazgatási jog szűk fogalma esetében az egyik legvitatottabb kérdés éppen az, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek? A tagországi joganyagban ide sorolják a törvényeket végrehajtó közigazgatás által kibocsátott jogszabályokat, azonban az Unió esetében az ilyenek meghatározása már csak azért sem egyszerű, mert az Unió jogalkotási mechanizmusa nem követheti a klasszikus államhatalmi funkcióknak megfelelő eljárást, mivel az uniós szervek funkciói ettől eltérnek és jogállásuk is differenciáltabb.

Az európai közigazgatási jog tágabb fogalmát sem egyszerűbb tartalommal kitölteni, mert az egyik alapkérdése éppen az, hogy mit érthetünk az Unió és a tagállami közigazgatási jogot összekötő normákon.

Az egyik lehetséges válasz az, hogy ide lehet sorolni az Unió jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, valamint ide sorolható a tagállami nemzeti jog visszahatása is az Unió joganyag létrejöttére. Az első esetkör reális, mert a harmonizált joganyagot jelenti, pl. a szolgáltatási irányelv esetében. A tagállami jog visszahatásában ugyan egy kétségkívül meglévő dinamikus viszonyról van szó, azonban nehezen konkretizálható és jogilag irreleváns, mert a jogalkotó az EU. Ezt a viszonyrendszert egészíti ki az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló bírói alkotta jog, sőt a jogelvek tekintetében még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is.

---

<sup>264</sup> Lásd bővebben; BALÁZS István: *A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szempontjából*. In: BÓDIG Mátyás - ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna*. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete- Opten Informatikai Kft. 2016. 113-152.

<sup>265</sup> Ebből a szempontból meghatározó SCHWARZE, Jürgen: *Droit administratif européen*. Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes, 1994. Bruxelles.

<sup>266</sup> Lásd; AUBY, Jean- Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014. 23.

<sup>267</sup> Lásd; *Introduction generale*. In: AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 3-4.

Ezt az igen összetett problematikát tovább bonyolítja az, hogy az Európai Unió intézményeinek fejlődése még napjainkra sem változtatott azon az alaphelyzeten, hogy az Unió döntések végrehajtása alapvetően a tagállami közigazgatás által történik, ideértve az Unió jog érvényesülését szolgáló végrehajtáshoz szükséges közigazgatási jogalkotást is.

Az Unió szervei tekintetében tehát nehéz meghatározni azt, hogy pontosan mely szervek látnak el végrehajtó típusú feladatokat, mert vegyes profilú szervekről van szó, így azonban az is kérdéses, hogy a rájuk vonatkozó joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek. Bár abban konszenzus mutatkozik,<sup>268</sup> hogy az Unió közszolgálatára, mint személyzetre és annak felelősségi rendszerére vonatkozó joganyag, továbbá az Unió saját szervei által végrehajtott ügyekre vonatkozó, anyagi és eljárási normák az európai közigazgatási jogba tartoznak.

Az Unió saját intézményeinek felsorolása<sup>269</sup> azonban jóval túlterjed a közigazgatásnak minősíthető szervek körén, mivel oda tartozik pl. az Európai Számvevőszék is.

Nem véletlen tehát az, hogy két, egymástól eltérő, de egymást feltételező felfogást illetően vannak, akik az európai közigazgatási jog fogalmát mesterséges, erőltetett, dogmatikailag kiforratlan fogalomnak tartják, míg mások ezt megkerülhetetlen realitásként értelmezik, amit mindenképpen kezelni kell. Ez utóbbi alátámasztására pedig az egyik legjobb példa éppen az európai (köz)igazgatási eljárási modellszabályozás kodifikációja.<sup>270</sup>

Mindezekre tekintettel célszerűnek tűnik a fogalmak mögötti tartalom mélyebb vizsgálata.

### 3.1. Az európai közigazgatási jog szűk fogalmának tartalmi elemeiről<sup>271</sup>

Az európai közigazgatási jog szűk értelemben vett fogalmát tehát önmagában nehéz értelmezni, tartalmát inkább annak forrásain és elvein keresztül lehet meghatározni. Ennek érdekében idézni kell e fogalom egyik megalkotójának és legismertebb képviselőjének meghatározását, miszerint „Az 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 az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bírói alkotás jog is.”<sup>272</sup> Az említettek közül az írott jog elsődleges forrásai nyilván maguk az alapítói szerződések, illetve az azokban fellelhető olyan fontos jogelvek, mint pl. a hátrányos megkülönböztetés tilalma, vagy a jogvédelemhez való jog stb., melyeket az Európai Bíróság is alkalmaz ítélkező tevékenysége során.

<sup>268</sup> CRAIG, Paul: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, 2006.

<sup>269</sup> Lásd; [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026hu.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026hu.pdf) (2017. 02. 07.).

<sup>270</sup> Lásd; VARGA ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog* 2014/10.

<sup>271</sup> SCHWARZE Jürgen. In: AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 321-329.

<sup>272</sup> Lásd; SCHWARZE Jürgen: *Sources of European Administrative Law*. In: MARTINS, Stephen: *The Construction of Europa-Essays in Honour of Emili Noel*. Dordrecht/Boston/London, 183.

Az alapítói szerződésekben is szereplő általános jogelvek közül az európai közigazgatási jog szempontjából célszerű ki emelni;

- a szubszidiaritás elvét,
- az arányosság elvét,
- a törvényesség elvét,
- a demokrácia és emberi jogok érvényesülésének elvét stb.

Ami az Európai Bíróság joggyakorlatát illeti, az egyes alkalmazott jogelvek esetében esetenként kimutatható azoknak a tagországokat magukba foglaló nagy közigazgatási rendszerek által inspirált jellege, így különösen 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, de tipikusan közigazgatási elv az ügyek ésszerű határidőben történő intézésének elve, amit a bírósági joggyakorlat alakított ki.

Míndez azonban csak közvetett hatás, hiszen az európai közigazgatási jog kodifikációját eleve gátolja az a körülmény, hogy a közigazgatás napjainkban is tagállami kompetencia maradt és nincs is arra politikai és intézményes szándék, hogy ez változzon.

A közigazgatási jogi kodifikáció ezen nehézségei pedig eleve felértékelik az Európai Bíróság joggyakorlatában megnyilvánuló bírói alkotott jog érvényesülését, de ezek közigazgatás-specifikus jellegének elismertetése eléggé erőltetett.

Ami az írott európai közigazgatási jog fejlődését illeti, átfogó jellegű általános szabályozásra, mivel nincs rá uniós hatáskör, eddig nem volt példa, de az ágazati, vagy szakigazgatási jogalkotásban kétség kívül jelen van. Az Unió versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját Uniói intézményrendszer kialakítása jó példa erre, de ide sorolható az élelmiszerbiztonság területe is.

A már hivatkozott ún. európai (köz)igazgatási<sup>273</sup> eljárási modellszabályozás egy érdekes, de áttörést nem hozó kísérlet arra, hogy a kialakult helyzet változzon és megcélozza az általános szabályozást.

Az európai közigazgatási jog tartalmi meghatározásához szükséges az organikus aspektus vizsgálata is, amihez tételesen számba kell vennünk azt, hogy mit értünk közigazgatási szervezeti rendszer alatt.

Ebben a tekintetben is egy dogmatikailag nem rég kialakított, de már a jogi szabályozás szintjén is megjelent sajátos tipológiával találkozhatunk<sup>274</sup> az európai közigazgatást illetően.

Ebben megkülönböztetnek:

- közvetlen európai igazgatást,
- közvetett európai igazgatást és
- együttes igazgatást.

A közvetlen közigazgatás alatt az Unió szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értjük. Ezek a szervek alapvetően az Unió jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, Uniói költségvetésből és Uniói köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

---

<sup>273</sup> A zárójelbe helyezett „köz” jelző azokat a kétségeket jelzi, miszerint a tervezett szabályozás valóban közigazgatási jellegű lenne.

<sup>274</sup> ZILLER, Jacques: *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen*. In: AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 235-244.

A közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység, mely során elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot, illetve az Uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket alkalmazzák az azokkal érintett országok hatóságai.

Az együttes igazgatás olyan területekre jellemző, mint a versenyjog, vagy a közös agrárpolitika végrehajtása, vagy a kohéziós politika, ez azonban nem biztos, hogy valóban önálló típus, hanem gyűjtőfogalom, mely magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését. Ezen együttműködés során azonban mindkét elem megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és a végrehajtás ellenőrzése területén.

Az európai közigazgatási szervezeti jog kialakulását és fejlődését gátló legfőbb tényező az volt, hogy az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása sokáig nem tartozott – mert megfelelő hatáskörök hiányában jogilag nem is tartozhatott – az Európai Közösségek célkitűzései közé. Mégis kialakultak ilyen típusú szervek az Unión belül, melyek tekintetében egyes szerzők<sup>275</sup> szerint figyelemre méltó párhuzamosságok mutathatók ki a különböző típusú ügynökségek megjelenésével előbb az Egyesült Államokban, majd Európában is. Ahogy szerte a világon, az EU esetében is alapvetően a gazdasághoz kötődő sajátos közigazgatási feladatok megfelelő önállósággal, később független szabályozó jogkörrel történő ellátásáról van szó. Az Unió esetében azonban e feladatok az egységes piac integrációjának kiterjesztéséhez köthetők, melyben az egyre bővülő ügynökségek előbb ad hoc feladatokat, majd sajátos küldetéseket láttak el. E szervek azonban elsősorban nem végrehajtó jellegű, klasszikus közigazgatási feladatokat végeznek, hanem az igazgatási feladatok közül a stratégiai döntéshozatalt és a „végrehajtás”<sup>276</sup> inkább normatív feladatait végzik.

A vázolt fejlődés azonban azt is jelenti, hogy az EU közigazgatási szempontból a tagállamokkal párhuzamos, az együttes igazgatást megvalósító plurális rendszerek irányába terjeszkedik, a tagországok közti vertikális munkamegosztás mellett pedig egyre nagyobb szerepe lesz a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is.

Az európai közigazgatási jog szűk értelmezését támogatók a közvetlen Uniós szervekkel – mint az Unió saját közigazgatással – végrehajtott ágazati feladatok folyamatos növekedése ellenére sem hisznek a szervezetre és eljárásra egyaránt kiterjedő, kodifikált európai közigazgatási jog gyors kifejlődésében. A közösségi (köz)igazgatási jog és tagállami közigazgatási jog egymásra hatásának ténye és annak elismerése sem eredményezi a két terület különállásának gyors megszűnését, mert a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza, míg az európai közvetlen igazgatás azt egyáltalában nem.

### 3.2. Az európai közigazgatási jog fogalma változásának tendenciái napjainkban

Az előző pontban már felvázolásra került az a dimenzió, hogy a szélesebb értelemben vett európai közigazgatási jog milyen területeket érint.

***Eszerint a közvetlen és a közvetett közigazgatás határai egyre több területen elmosódnak, illetve a funkcionális munkamegosztás miatt azok együttes igazgatássá válnak.*** Ezt a tendenciát erősítendő, az Európai Bíróság már több olyan konkrét ítéletet<sup>277</sup> is hozott, miszerint a tagállami közigazgatás elvei nem lehetnek ellentétesek az Uniós elvekkkel.

<sup>275</sup> Pl. FRANCHINI, Claudió; *Les notions d'administration indirecte de coadministration*. In: AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 246-250

<sup>276</sup> Lásd mint előző jegyzet; 246 pp.

<sup>277</sup> Pl. C-224/97 Ciola ügy.



Mindezek mellett pedig folyamatosan bővülnek azok a területek, ahol olyan globális közigazgatás alakul ki, mint pl. a közös agrárpolitika végrehajtása, melyben az Uniós szervek és a tagországi közigazgatás együtt hajtja végre a feladatokat a már jelzett funkcionális munka- és felelősség-megosztás alapján.

Ez a tendencia azonban több kérdést is felvet, így mindenekelőtt azt, hogy az ebben résztvevő Uniós ügynökségek stratégiai döntéshozó (orientációs), valamint normatív szerepkörei mennyire minősíthetők klasszikus közigazgatási szerepköröknek?

Minden esetre az európai közigazgatási jog fejlődésének egyik legfőbb kérdése az, hogy milyen jogi és dogmatikai alapokon kerülhet sor ún. közvetlen európai (köz)igazgatási szervek létrehozására?

Amint az az eddigiekben már bemutatásra került, az európai (köz)igazgatási jog fogalma és tartalma első, inkább teoretikus megjelenésének két évtizede óta<sup>278</sup> komoly változáson ment át, ami napjainkban is tart.

Ennek lett a következménye az, hogy az európai (köz)igazgatási jog tág értelmezése kezd általánossá válni, ami szerint<sup>279</sup> az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, melyet a nemzeti közigazgatások alkalmaznak harmonizált közösségi jogként és így az Uniós és a tagállami közigazgatási jogot lényegében összeköti, ezért ezek együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így az a közösségi vívmányok része.

E szélesebb fogalom kritikus alapkérdése viszont ma is az, hogy mi nyilvánítható az Uniós és a tagállami közigazgatási jogot összekötő harmonizált jognak, és vajon ide lehet-e érteni az Uniós jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, vagy a nemzeti jog visszahatását az Uniós joganyag létrejöttére? Az ezen értelmezést támogató válasz ugyanis teljes egészében összemosná az Unió közvetlenül érvényesülő jogi normáit és a nemzeti közigazgatási jogot, mely jelenlegi körülményeink közepette álláspontunk szerint is komoly értelmezési és alkalmazási problémákhoz vezetne egyebek közt azért is, mert a közvetlenül érvényesülő normák végrehajtására nem a magyar közigazgatási eljárási szabályokat kell alkalmazni, míg a hazai közigazgatási anyagi jogi normákra pedig azt.

Amíg ennek az ellentmondásnak az egyértelmű feloldására nem kerül sor, addig megalapozottabbnak tűnik az európai (köz)igazgatási jognak a szűk fogalmát alkalmazni, mely a hatályát nem terjeszti túl az EU intézményrendszerén és nem próbálja szabályozása alá vonni a tagországi közigazgatásokat. Ez már csak azért is észszerűbb megközelítés, mert az is vitatott, hogy az európai (köz)igazgatási eljárási modell-szabályozás szervi hatályában jelzett „az Európai Unió intézményeinek igazgatására vonatkozó elvek és szabályok”<sup>280</sup> mennyiben minősíthetők közigazgatásinak, a hatalommegosztásnak az Unió intézményrendszerében való érvényesülése, illetve a végrehajtó jellegű aktusok kibocsátási mechanizmusa szempontjából.

Nem kevésbé problémás kérdés az európai (köz)igazgatási jog forrásainak tárgyköre sem. Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések, illetve az azokból kinyerhető olyan általános jogelvek. Az Európai Bíróság joggyakorlata részben ezekre épül az egyes olyan alkalmazott jogelvek esetében, mint 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, melyek nem is sajátos közigazgatási elvek, mint pl. az ügyek észszerű határidőben történő intézésének elve. Ezek esetében is elméletileg is vitatható azonban az, hogy azok az Európai Bíróság joggyakorlata által kifejlesztettek lennének, hiszen a tagállamok jelentős részében (így Magyarországon is) azokat a hatályos nemzeti jog már évtize-

<sup>278</sup> Lásd; SCHWARZE Jürgen: *Sources of European Administrative Law*. In: MARTINS, Stephen: *The Construction of Europa-Essays in Honour of Emili Noel*. Dordrecht/Boston/London, 1994.

<sup>279</sup> Lásd; *Introduction generale*. In: AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 3-4.

<sup>280</sup> [http://www.renewal.eu/images/Home/ReNEUAL-Model\\_Rules-Compilation\\_BooksI\\_VI\\_2014-09-03.pdf](http://www.renewal.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf) (2017. 02. 08.).

dek óta tartalmazza. A hivatkozott bíróság joggyakorlata ennek ellenére fontos, mert a tagállamoknak egymástól igen különböző közigazgatási eljárásjogi rendszereik vannak, az európai (köz)igazgatási jog kodifikációját továbbra is gátolják a meg nem oldott elvi problémák és főként az a jogi alaphelyzet, hogy a közigazgatás tagállami kompetencia maradt. Mindez nem jelenti azt, hogy az írott közigazgatásnak is minősíthető jog fejlődése egyáltalában ne lenne kimutatható különösen az egyes szakigazgatási ágazatokban (pl. az uniós versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját intézményrendszer kialakítása), de az erre irányuló törekvésekre jó példa a témánk szempontjából kiemelt modellszabályozásra irányuló kodifikációs munkák<sup>281</sup> köre.

Nem hallgathatók azonban itt sem el a megelőzőekben tárgyalt alapvető értelmezési problémák, melyek már az európai közigazgatási modellszabályozás kidolgozásáról szóló Parlamenti határozat esetében is<sup>282</sup> felvetődnek.

Ennek megfelelően eleve problémás, hogy a határozat kimondja egyebek közt azt, hogy: *”A rendelet céljából azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia. A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követhető eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.”*<sup>283</sup>

A hatályban jelzett *„uniós intézmények, szervek és hivatalok”* mindegyikét azonban még a sajátos uniós viszonyok figyelembe vételével sem lehet közigazgatásinak nyilvánítani, ezért maga az eljárás is tartalmilag inkább „igazgatási”, mint közigazgatási lehet, de ebben a formájában mindenképp vitatható.<sup>284</sup>

Ebben ugyanis az igazgatás fogalma keveredik a közigazgatás fogalmával, mellyel kapcsolatban okkal merül fel az, hogy ezek az ún. közvetlen igazgatási szervek az Unió működése szempontjából hol helyezkednek el államhatalmi ágak és funkciók közt. Ez egy bonyolult és a tagállami működéstől alapvetően eltérő, azzal nehezen összhangba hozható mechanizmus,<sup>285</sup> mely tisztázása nélkül azonban nem oldható fel az egész problematika sem.

Ide sorolható az is, ha a tárgykör organikus megközelítéseként a közigazgatási szerveket vizsgáljuk a kialakult elméleti tipológia alapján<sup>286</sup> az európai közigazgatásban.

Az alkalmazott fogalmi meghatározás szerint ugyanis az Unió szempontjából megkülönböztethetünk közvetlen igazgatást, közvetett igazgatást és együttes igazgatást. A közvetlen közigazgatás alatt az Unió azon közigazgatásának minősíthető szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értik, melyek alapvetően az Unió jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, Uniós költségvetésből

<sup>281</sup> Lásd; VARGA Zs. András: *i.m.*

<sup>282</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU> (2015. 07. 08.).

<sup>283</sup> Lásd, mint előző jegyzet!

<sup>284</sup> A problémáról bővebb fejtegetés található; 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, 2015. 534-539.

<sup>285</sup> Erre tesz kísérletet egyebek közt VARGA Zs. András.

<sup>286</sup> ZILLER, Jacques: *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen*. In: AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007.

és uniós köztisztviselőkkel működnek, aktuusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.<sup>287</sup>

A sokáig csak a szakirodalomban alkalmazott elvi fogalom azonban napjainkra jogi fogalommá is vált,<sup>288</sup> ezért az elvi és a tételesjogi meghatározás összevetésének nagy jelentősége van az európai közigazgatási jog kiterjesztő, vagy tág értelmezése szempontjából.

Ebből a szempontból a (köz)igazgatásra vonatkozó uniós jogi szabályozás fontos elemét képezi az Alapjogi Charta 41. cikkében szabályozott megfelelő ügyintézéshez való jog. Az 51. cikkben szabályozott alkalmazási kör szerint pedig "E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre..."

Egyes szerzők szerint<sup>289</sup> ez az a jogi alap, mely megnyitotta az utat olyan szabályozások előtt, mint pl. az EUMSZ 291. cikke,<sup>290</sup> mely feljogosítja a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedések körében az Európai Parlamentet és a Tanácsot arra, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó szabályokat.

Ennek az értelmezésnek a nyomán úgy tűnik, mintha az Unió a közigazgatási jog terén a tagországi közigazgatások feletti szabályozási jogot kapott volna minden olyan esetben, amikor azok közvetlenül érvényesülő uniós jogot alkalmaznak.

E felfogás szerint az európai közigazgatási jog tágabb értelmezésének ezzel kialakultak már azon jogi alapjai is, melyek a közvetlen európai közigazgatás kialakítása lehetőségeivel együtt egy egységes európai közigazgatási jogot, mint „*ius commune*”-t építeni lehet.

Ebben a folyamatban pedig a (köz)igazgatási eljárási modellszabályozás nagyon fontos szerepet játszhatna, mivel az pl. a közvetlenül alkalmazandó uniós rendeletek egységes eljárási keretétül szolgálna a ma még egymástól nagyon eltérő tagországi közigazgatási eljárásokban.

Ezt a felfogást, mely az integrációt a közigazgatás területére egyfajta lopakodó jogalkotással terjeszti ki, azonban sokan vitatják,<sup>291</sup> mert az egy kivételes eszközre, a szubszidiaritás<sup>292</sup> jegyében létrehozható intézményekre próbál olyan általános szabályokat építeni, melyek amúgy ellentétesek az EUSZ hatásköri szabályaival. Az EUMSZ 291.cikke alapján és ennek végrehajtásaként hozott más szabályokra hivatkozva<sup>293</sup> az Unió saját közigazgatása létrehozása látszólag jogilag is igazolhatóvá vált. Csakhogy a hivatkozott szabályozás a szubszidiaritás kivételes intézményére épít, amikor kimondja, hogy:

---

<sup>287</sup> ZILLER: *i.m.* 332.

<sup>288</sup> Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom rendelet 58 és 59. cikkei által intézményesített fogalom.

<sup>289</sup> ZILLER: *i.m.* 328.

<sup>290</sup> <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?docid=95700001.eu> (2015. 07. 24.).

<sup>291</sup> Lásd Jean-Marc Sauvé utalásait a tárgykörben, 2014 februárjában Firenzében szervezett nemzetközi konferencia megállapításaira:

<http://www.conseil-etat.fr/content/download/4037/12139/version/2/file/2014-05-20-codification-procedure-administrative.pdf> (2017. 02. 08.).

<sup>292</sup> EUSZ; 6. Cikk. Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten a következő területekre terjednek ki: g) igazgatási együttműködés. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=hu> (2017. 02. 08.).

<sup>293</sup> Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom rendelet 58 és 59. cikkei által intézményesített fogalom.

- „A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.
- Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra.
- A (2) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.
- A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a "végrehajtási" kifejezést..."

Az igazgatási együttműködésre vonatkozó szabályok (EUMSZ 197. cikk) viszont egyértelműen kimondják azt, hogy:

- „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.
- 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.**
- 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.”

Ezek alapján tehát világos az, hogy a közigazgatási jog harmonizációjára irányuló jogi szabályozásra az Európai Unió változatlanul nem rendelkezik hatáskörrel, így ez alapján közös közigazgatási jogi szabályozás, azaz egységes európai közigazgatási jog nem is jöhet létre.

Helyette – a szűk értelmezésnek megfelelően – azonban van már egy európai igazgatási jog, melynek egy része valódi közigazgatási jog, ami a közvetlen európai közigazgatáson keresztül, valamint a közvetlenül érvényesülő európai jogi normákon keresztül közvetetten kihat a tagországi közigazgatásra és így annak jogi szabályozására is.

Ez a fajta európai közigazgatási jog és a tagországi közigazgatási jog együtt tölti ki az „*Európai Közigazgatási Térséget*.”<sup>294</sup>

<sup>294</sup> Bővebben lásd; BALÁZS István: *Európai integráció-magyar közigazgatás, egykor és most*. Pro PublicoBono-Magyar Közigazgatás, 2016/3. 56-70.

## IRODALOM

1. ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019).
2. BALÁZS István: *Európai integráció-magyar közigazgatás, egykor és most. Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, 2016/3.
3. AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (szerk.): *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007.
4. AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014.
5. BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete- Opten Informatikai Kft. 2016.
6. DUGUIT, Léon: *Traité de droit constitutionnel, 3ème édition*, Fontemoing, 1927.
7. 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, 2015.
8. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Jogi Kari Tankönyvek, 2013.
9. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
10. MÁRFFY Ede: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog. I. Kötet*. Atheneum Irodalmi és Nyomdai RT, Budapest, 1926.
11. SCHWARZE Jürgen: *Sources of European Administrative Law*. In: MARTINS, Stephen: *The Construction of Europe-Essays in Honour of Emili Noel*. Dordrecht/Boston/London, 1994.
12. TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997, 330.
13. TAMÁS András: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jog> (2018).
14. VARGA ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog* 2014/10.