

BALÁZS ISTVÁN

Egyetemi tanár (DE ÁJK), tudományos főmunkatárs (MTA TK JTI)

## AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRSÉG VÁLTOZÁSAIRÓL

### 1. Bevezető gondolatok az Európai Közigazgatási Térségről és az európai közigazgatásról.

Az Európai Közigazgatási Térség eszméjével sokan és sokféleképpen foglalkoztak a hazai közigazgatás-tudományban is<sup>1</sup>, köztük – az európai és a nemzeti közigazgatások összefüggésében<sup>2</sup> – az az egykori tanárunk, majd professzortársunk is, aki tiszteletére ez a rövid írás ünnepi kötetében napvilágot lát.

Mindeközben maga a fogalom nagy és dinamikus változásokon ment keresztül, egy- az európai integráció gyors kiterjedését célzó-közpolitikai iránytól a jogilag is alátámasztható intézményesülés felé, mely folyamat ma sem zárult le és élénk viták által övezett.

---

<sup>1</sup> Így például;

- Balázs István; Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog, In: LAPSÁNSZKY András (szerk.) Közigazgatási jog 1.: Fejezetek szakigazgatásaink köréből. Budapest: Complex Wolters Kluwer, 2013. 43-78.
- Czuczai Jenő: Közigazgatás és európai integráció. In Ficzere Lajos - Forgács Imre (szerk.) Magyar közigazgatási jog. Különös rész, Budapest, 1999, Osiris Kiadó Budapest 433. old.
- Józsa Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. Magyar Közigazgatás, 2003/12. sz 733. old.
- Lőrincz Lajos: Európai integráció – magyar közigazgatás. Magyar Közigazgatás 1998. évi 7. szám ,
- Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről- magyar szemmel. Miskolci Jogi Szemle, 2011 6. évf. különszám.
- Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra. I-II Magyar Közigazgatás 2002 7-8. szám.

<sup>2</sup> Lásd; **Ficzere Lajos: Európai közigazgatás - nemzeti közigazgatás**, In: Gerencsér Balázs, Takács Péter (szerk.) Ratio legis, ratio iuris: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából = liber amicorum : studia A. Tamás septuagenario dedicata. Budapest: Szent István Társulat, 2011. pp. 382-389. (Xenia, ISSN 2061-9227 ; Bibliotheca iuridica, ISSN 1587-1509; 39.)

E viták lényege abban foglalható össze, hogy egyes szerzők jobban bíznak és hisznek az Európai Unió tagállamai közigazgatásának egységesülésében, míg mások ezt szkeptikusan kezelik a megfelelő jogi alapok és valós politikai akarat hiányára utalva.<sup>3</sup>

Ezzel a dilemmával nem vagyunk egyedül és hasonló alapon és generációk közti dimenziókat is figyelembe véve merül fel a kérdés a nemzetközi szakirodalomban is<sup>4</sup>.

Tény az, hogy az Unió keleti bővítésének folyamatában sokáig úgy tűnt, hogy addig az intézményi önállóság szigorú keretébe tartozó közigazgatás kikerül onnan és nem csupán a volt szocialista országok uniós működéshez szükséges közigazgatási kapacitás kiépítéséhez szolgálnak alapul a Közös Európai Közigazgatási Tér „informális *acquis communautaire*”-nek minősített<sup>5</sup> dokumentumában rögzített közös értékek, hanem az egységes európai közigazgatás kifejlesztésének alapját is jelentik majd.

Az idő azonban nem igazolta ezeket a törekvéseket, hanem az integráció ütemének visszaesésével ez is kérdésessé vált még akkor is, ha a jogi alapok korábbi, szinte teljes hiánya megszűnt és bizonyos-későbbiekben részletezendő- előrehaladás kétség kívül kimutatható<sup>6</sup>.

Mindez azonban a gyakorlatban – nézőpont függvényében eddig csupán, vagy éppen márfőként abban nyilvánult meg, hogy kialakultak bizonyos az uniós közigazgatásra (közvetlen, együttes, közvetett) általánosan kiható és alkalmazandó elvek, illetve kidolgozás alatt áll bizonyos közös eljárásjogi szabályozás, mely természete azonban még a Közös Európai Közigazgatási Térségnél is vitatottabb.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Lásd; Balázs István; Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In; Gerencsér Balázs-Berkes Csilla-Varga Zs. András (szerk.) A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései. Budapest, 2015, Pázmány Press, 15-17. old.

<sup>4</sup> Lásd pl. Heinrich SIEDENTOPF-Benedikt SPEER; La notion d'espace administratif européen, In Droit Administratif Européen sous la direction Jean-Benard AUBY ET Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Ed. BRUYLANT, 2007, Bruxelles, 300-317 pp. ,illetve a legújabbak közül; Emilie, CHEVALLIER; L'espace administratif européen, in Jean Bernard AUBY- Jacqueline DUTHEIL de la ROCHÈRE- ac. Emilie CHEVALLIER (szerk.) Traité de droit administratif européen, BRUYLANT, 2014, Bruxelles, 451-465 p.

<sup>5</sup> Lásd; European Principles for Public Administration, SIGMA PAPERS NR.27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, PARIS, 1999.

<sup>6</sup> Ilyen például a 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.

<sup>7</sup> Bővebben lásd; Gerencsér Balázs- Berkes Csilla-Varga Zs. András (szerk.) A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései. Budapest, 2015, Pázmány Press,

Magában az EU tagállamok közigazgatásában viszont a sokszínűség a meghatározó jelenleg is. Sem közpolitikai szándék, sem pedig konkrét intézményi fejlődés nem mutatható ki<sup>8</sup> a konvergencia irányában.

Akkor hát nincs és nem is lesz egységesülő európai közigazgatás, amiért sokan oly sokat tettek? A válasz nem egyszerű, de úgy gondoljuk, hogy hagyományos értelemben a válasz negatív, míg egy új nézőpontból és dimenzióban ennek ellenkezője lehet. Hagyományos értelemben az nem látszik valószínűnek, hogy bármely EU tagország konkrét közigazgatási rendszere váljon a konvergencia igazodási pontjává. Az sem járható út, hogy az EU un. közvetlen közigazgatása adjon mintát az egységesülés felé, hiszen az EU szervei közül még abban is vita van, hogy mi minősíthető közigazgatásinak, arról nem is beszélve, hogy abból egész közigazgatási alrendszerek (pl. helyi önkormányzatok, rendvédelmi szervek stb. eleve hiányoznak. A miértekről a következő pontokban szereplő okfejtések szolgálhatnak alapul annak érdekében, hogy e komplex témakör ne leegyszerűsítésre, hanem tágabb összefüggéseiben legyen vizsgálható.

## 2. Az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának értelmezési tartományai.

Az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmát érintő és az előzőekben már említett viták eredője a fogalmat kidolgozó és az Európai Unió keleti bővítési folyamatban a közigazgatási kapacitás kialakításához és méréséhez az OECD SIGMA program által kidolgozott dokumentum által adott önmeghatározásba keresendő.

Ennek értelmében „az Európai Közigazgatási Tér a tagállami közigazgatások fejlődését konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt a konvergenciát pedig több tényező is befolyásolja köztük 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>9</sup>

E felfogás szerint már régebben létrejött egy un. „informális közigazgatási *acquis communautaire*”, mely magába foglal minden olyan Uniós rendelkezést, ami horizontálisan, vagy ágazatilag érinti az eljárási szabályokat, a szervezetet és egységes joggyakorlatot eredményez az Európai Unión belül. A koncepció szerint ennek az alkalmazási szintje határozza meg egy adott tagország részéről azt, hogy a formális közösségi vívmányok

---

<sup>8</sup> Ezt igazolja a következő munka; SZAMEL Katalin - BALÁZS István - GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex kiadó, Budapest, 2011.

<sup>9</sup> European Principles for Public Administration, SIGMA Papers Nr.27,CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1,Paris,1999.

alkalmazásához nemzeti közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik. Az europánizáció és a konvergencia pedig így értelmezhető az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmában

E felfogásnak mindig gyenge pontja volt azonban a megfelelő jogi alapok hiánya - így pl. az, hogy mi lehet egy informális *acquis* természete - továbbá a konvergencia meglétének, érvényesülésének mindenki által elfogadott módszerekkel végzett mérése megoldatlansága. Ezek alapján azonban egészében kérdőjelezhető meg az Európai Közigazgatási Térség azon fogalma, miszerint az az egyes közigazgatási ágazatokon belül egységes európai elvek és szabályozás mentén működő közigazgatást jelent.

Ennek alapján nem meglepő az, hogy egyes szerzők<sup>10</sup> az OECD SIGMA által adott fogalom egészét eleve megkérdőjelezték azzal a fő kritikai elemmel, hogy benne keveredik az Unió és a tagállamok kötelező együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában, továbbá a tagországok közigazgatása valós konvergenciájának folyamata, melyre nem, hogy jogi előírás nincs, de gyakorlata sem lelhető fel.

Ezen álláspontot pedig nem rontják le a közigazgatásra kialakult általános alapelvek sem.

Ezek központi eleme a „a megfelelő ügyintézéshez való jog” elve, mely az Európai Unió Alapjogi Kartájában<sup>11</sup> jelenik meg jogilag releváns módon (41.§).

Eszerint:” (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.(2) Ez a jog magában foglalja:

- a)mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,
- b)mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintszen,
- c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

(3) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.

(4) Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

Ezek az elvek pedig a „Jó közigazgatás Európai Kódexében”<sup>12</sup> kerülnek kibontásra, melyek közül következők érdemelnek kiemelését:

- a törvényesség (4.§),

---

<sup>10</sup> Danielle BOSSAERT Der öffentliche Dienst im Europa dr Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen, Maastricht, 2001.

<sup>11</sup><http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT, 2015 07 08.>

<sup>12</sup>[http://www.cpvo.europa.eu/documents/lex/Ombudsman\\_European\\_Code\\_of\\_Good\\_Administrative\\_Behaviour.pdf, 2015 07 08.](http://www.cpvo.europa.eu/documents/lex/Ombudsman_European_Code_of_Good_Administrative_Behaviour.pdf, 2015 07 08.)

- a diszkrimináció tilalma (5.§),
- az arányosság (6.§),
- a koherencia (10.§),
- a hatalommal való visszaélés tilalma (7.§),
- a részrehajlás-mentesség és függetlenség (8.§),
- objektivitás (9.§),
- méltányosság (11.§),
- udvariasság (12.§),
- a beadványokra való válaszadási kötelezettség (12.§).
- a döntések közlésének kötelezettsége minden érintett számára (20.§),
- az eljárások nyilvántartásának és nyomon követhetőségének az elve (24.§).

Ezek tanulmányozása alapján azonban rögzíthető két alapvető dolog, így mindenekelőtt az, hogy a Karta idézett rendelkezései nem közigazgatás specifikusak, azok minden uniós intézményre és szerve kiterjednek.

Másfelől a Kódex jogi erővel nem bíró ajánlásai szintén túl általánosak és olyanok, melyek már a tagországi szabályozásokban egyébként is megtalálhatók és a közigazgatáson szintén túlterjednek.

Ezek fontosak tehát a már hivatkozott közös európai közigazgatási kultúra örökségének rögzítésére, de nem alkalmasak egy új, egységes és integrált európai közigazgatás létrehozására.

Az „Európai Közigazgatási Térség” intézményének dinamikus változása tehát azt jelenti, hogy eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódó dokumentum jellege, mely rendeltetése a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt, napjainkra megváltozott.

Jogi alapok nélküli politikai dokumentumból a tagországi közigazgatások és az EU igazgatási szerveinek közös értékrendjévé vált, mely jogilag is releváns és az különösen az EUB ítélezési gyakorlatán keresztül érvényesül.

Probléma azonban ez elvek a keret, illetve általános jellege, melyek érvényesüléséről nem készül rendszeres jelentés, vagy értékelés, mivel erre alkalmas intézményrendszer sincsen.

Ezek pedig nem képesek biztosítani azt, hogy a tagországok közigazgatásának fejlődése az egységesülés irányába menjen, így belátható időn belül marad a sokszínűség és csupán a kompatibilitás megteremtése lehet reális elvárás.

Csak hogy létezik mára egy e keretből kilépő aktívabb felfogás is az európai közigazgatásról, mely szerint mára kialakult az un. európai közigazgatási jog, mely a tagországok közigazgatásába beszivároghatva szolidabb jogi alapokra helyezi az egységesülő európai közigazgatás kifejlődését.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Lásd részletesen; Balázs István; Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In; Gerencsér Balázs-Berkes Csilla-Varga Zs. András (szerk.) A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései. Budapest,2015, Pázmány Press,

### 3. Európai közigazgatás és európai (köz) igazgatási jog?

Az elmúlt évtizedekben kialakult az európai közigazgatási jognak több fogalma is, így egészen a közelmúltig használatban volt a szakirodalomban az alábbiakban idézett szűk, illetve egy tágabb fogalma.

A szűk fogalom szerint; „Az európai (köz) igazgatási jog az Európai Unió intézményeinek (köz) igazgatási<sup>14</sup> cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába, így különösen a (köz) igazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a (köz) igazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó (köz) igazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai (köz) igazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bíró alkotta jog is.”<sup>15</sup>

Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések, illetve az azokból kinyerhető olyan általános jogelvek, melyekről az előző pontban volt szó.

Az Európai Bíróság joggyakorlata részben ezekre épül, de 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, illetve olyan sajátos közigazgatási elv, mint az ügyek ésszerű határidőben történő intézésének elve, amit a bírósági joggyakorlat alakított ki a nagy közigazgatási rendszerek szabályozásai alapján.

Mivel pedig az európai közigazgatási jog kodifikációját gátolja az a jogi alaphelyzet, hogy a közigazgatás tagállami kompetencia maradt felértékelődik az Európai Bíróság joggyakorlatában a bíró alkotta jog érvényesülése. Ugyanakkor az írott jog fejlődése mutatható ki az ágazati jogalkotásban és újabban az eljárási szabályozásban. Az előbbire példa Uniós versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját intézményrendszer kialakítása, míg utóbbira az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló kodifikációs munkák<sup>16</sup> igen intenzív állapota.

Nem hallgathatók azonban el olyan alapvető értelmezési problémák sem, melyek a vázolt és az „Európai Közigazgatási Térséget” új, (köz) igazgatási jogi alapokra helyező fejlődési tendenciát övezik.

E tekintetben mindjárt a fejezet címében elkezdett, majd a fogalom meghatározásnál lejegyzetelt (köz) kifejezés zárójelbe tétele magyarázatával kell kezdenünk.

---

<sup>14</sup> Az eredeti szövegből a *droit administratif* fordításában azért szerepel a (köz) igazgatás zárójelesen, mert ugyan önmagában ez a kifejezés valóban azt jelenti, de az adott szövegkörnyezetben ez vitatható tartalmilag, így ez ennek a szövegben kifejtetteknek a jelzésére szolgál,

<sup>15</sup> Lásd; Jürgen SCHWARZE: „Sources of European Administrative Law” in Stephen MARTINS; *The Construction of Europe- Essays in Honour of Emili Noel*, Dordrecht/Boston/London, 183 pp.

<sup>16</sup> lásd; VARGA ZS. András; *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról*. Magyar Jog 2014/10. szám,

Ha ugyanis azt a fogalmi alapot vizsgáljuk, hogy „Az európai (köz) igazgatási jog az Európai Unió intézményeinek közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába...”, akkor mindjárt azzal a problémával találjuk magunkat szemben, hogy ezen intézmények közül biztosan nem lehet mindegyik közigazgatási szerv, de meg is lehet fordítani az egészet és úgy feltenni a kérdést, hogy azok közül, melyek a közigazgatásnak minősíthető szervek?

Hasonló a helyzet az európai közigazgatási jog zászlóshajójává előlépett un. „az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról” szóló EP határozat alapján folyó kodifikációs munkák esetében is<sup>17</sup>.

A határozat kimondja egyebek közt azt, hogy; ” A rendelet céljával 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 követendő 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>18</sup>

Nyilván való az, hogy a hatályban jelzett „uniós intézmények, szervek és hivatalok..” nem mindegyikét lehet közigazgatásnak nyilvánítani, ezért maga az eljárás is inkább „igazgatási”, mint közigazgatási, de mindenképp bizonytalan.<sup>19</sup>

Az igazgatás fogalma tehát itt is keveredik a közigazgatás fogalmával, mely utóbbi esetében okkal merül fel az Unió működése szempontjából az Unió egyes intézményeinek államhatalmi ági és funkciók szerinti beazonosítása. Ez önmagában is igen bonyolult és a tagállami működéstől eltérő, azzal nehezen összhangba hozható feladat, melynek még vázolója is meghaladja ezen írás kereteit<sup>20</sup>.

Ha a problematikából csupán a közigazgatási szerveket vizsgáljuk, akkor egy sajátos, mára már nem csupán elméleti tipológiával találkozhatunk<sup>21</sup> az európai közigazgatás tekintetében.

Eszerint ugyanis 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 Uniós jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, Uniós költségvetésből és uniós

<sup>17</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>18</sup> Lásd, mint előző jegyzet!

<sup>19</sup> A problémáról bővebb fejtegetés található; Gerencsér Balázs-Berkes Csilla-Varga Zs. András (szerk.) A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései. Budapest, 2015, Pázmány Press, 534-539. old.

<sup>20</sup> Erre tesz kísérletet egyebek közt Varga Zs. András az előző jegyzetben megjelölt munkájában.

<sup>21</sup> Jacques ZILLER; Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen. in Auby, Jean-Bernard and Dutheil de la Rochère, Jacqueline: Droit Administratif Européen. 235-244 pp. Bruylant, 2007, Bruxelles,

köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak. Ebből kiindulva a közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység. E szervek elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot alkalmazzák, illetve az Unió rendeletek és határozatok mellett az irányelveket és az ezek alapján harmonizált nemzeti jogot, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai. Az együttes igazgatás pedig olyan területekre jellemző, mint pl. a versenyjog, vagy a közös agrárpolitika végrehajtása és a kohéziós politika. Ez azonban nem minden felfogás szerint jelent önálló kategóriát, hanem gyűjtőfogalomként magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését melyben mindkét elem megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az ellenőrzés tekintetében.

Az alkalmazott jog szempontjából azonban vissza kell utalni arra, hogy az európai közigazgatási jog szélesebb és eredeti értelmezés szerint<sup>22</sup> az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, melyet a nemzeti közigazgatások alkalmaznak harmonizált közösségi jogként és így az Unió és a tagállami közigazgatási jogot összeköti, így együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így az a közösségi vívmányok része.

Mindkét fogalom tartalma vitatható, így a szűk fogalom esetében főként az, hogy mi alapján dönthető el az, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek?

A szélesebb fogalom kritikus alapkérdése pedig éppen az, hogy pontosan mi nyilvánítható az Unió és a tagállami közigazgatási jogot összekötő un. harmonizált normáknak, ide lehet-e érteni az Unió jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, vagy a nemzeti jog visszahatását az Unió joganyag létrejöttére?

Bonyolult és dinamikus viszonyról van tehát szó, melyet elsősorban az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló bírói alkotott jog fejleszt, de a jogelvek tekintetében fontos még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is.

Ez utóbbi esetében viszont egyáltalában nem mindegy az, hogy a jogértelmezés milyen irányban terjed, az intézményi önállóság hatályos elvének keretein belül marad a közigazgatás vonatkozásában, vagy kiterjesztően hat és egyenlőségjelet tesz igazgatás és közigazgatás közt, melyre láthattunk példákat eddig is.

Ez az Európai Közigazgatási Térség kiegyensúlyozott fejlődése szempontjából komoly veszélyeket jelenthet. Jagon kívüli fogalomból így ugyanis nem jogi kategóriává válna, hanem a hatályos jogon túlterjeszkedő, önkényes kategóriává lenne, melyet az Európai Bíróság szabadon alakíthat. Ez pedig biztosan nem szolgálja a sokak által szándékolt közös európai közigazgatási tér létrejöttét.

---

<sup>22</sup> Lásd; Introduction generale, in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE,.; *Droit Administratif Européen*. Bruylant, 2007, Bruxelles, 3-4



Mindezekre tekintettel inkább támogatható az Európai Közigazgatási Térség olyan újabb értelmezése, miszerint „az nem az egységesítést foglalja magába, hanem ellenkezőleg, az a különbözőségek egymás melletti létezését és kölcsönös kapcsolatát ígéri..”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Emilie, CHEVALLIER; L'espace administratif européen, in Jean Bernard AUBY - Jacqueline DUTHEIL de la ROCHÉRE- ac. Emilie CHEVALLIER (szerk.) Traité de droit administratif européen, BRUYLANT, 2014, Bruxelles, 465 p.