

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉR ÉS AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG.

BALÁZS ISTVÁN*

1. Az Európai Közigazgatási Tér.

1.1 A Közös Európai Közigazgatási Tér kialakulása és fogalma.

A témakör tárgyalásának kiindulópontjaként szükséges leszögezni azt, hogy az Európai Unióban a tagállamok közigazgatása nem tartozik az Unió szabályozási hatáskörébe. Eredetileg az Uniónak, illetve jogelőd szerveinek saját közigazgatása nem volt és az uniós döntések előkészítése és végrehajtása főként a tagállami közigazgatás feladata volt. Éppen ezért nem volt közömbös az Unió bővítése során, de különösen a keleti bővítés (volt szocialista országok) csatlakozási folyamatában az, hogy a nagy számban, egyszerre csatlakozó és korábban teljesen más közigazgatással rendelkező leendő új tagországok milyen közigazgatást hoznak az integrációba. Rendelkeznek-e majd a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitással, vagy annak hiányában lerontják majd a működés hatékonyságát? Jogi feltételek hiányában azonban csatlakozási feltételként nem lehetett előírni semmilyen közvetlen, a közigazgatás felépítésére és működésére vonatkozó követelményt.

Az Unió bővítést követően történő megfelelő működése biztosítása érdekében azonban meg kellett oldani ezt a problémát. Ennek érdekében csatlakozási feltételként „az uniós működéshez szükséges közigazgatási kapacitás” meglétét vezették le a Római szerződésből és más dokumentumokból. Ennek megfelelően az uniós tagságra pályázó közép és kelet európai országok számára a koppenhágai és madridi kritériumok¹ határozták meg a csatlakozás követelményeit, melyek kihatottak a közigazgatásra is.

Így például az 1993-ban elfogadott Koppenhágai dokumentum csatlakozási feltételként három fajta kritériumot (politikait, gazdaságit és jogit) határozott meg. Politikai feltételként a plurális polgári demokráciát garantáló stabil intézményrendszer meglétét, a jogállamiságot és az emberi jogok és a kisebbségi jogok tiszteletben tartását. Gazdasági feltételként került megállapításra a működő piacgazdaság megléte, míg jogi feltétel volt a közösségi joganyag átvétele és az Európai Unió, különböző politikai, gazdasági és pénzügyi céljainak az elfogadása

* Tudományos főmunkatárs, TK Jogtudományi Intézet, tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

¹ Lásd erről: JÓZSA Zoltán; *Az Európai Közigazgatási Tér összefüggéseiről.*
https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12549/file/Az_europai_kozigazgatasi_ter.pdf
(2020.04.24)-

Ezeket a csatlakozási kritériumokat az Európai Tanács 1995-ben, Madridban tartott konferenciája fejlesztette tovább és merült fel először a csatlakozni kívánó országok közigazgatási kapacitásbővítésének a szükségessége. A megfelelő közigazgatási kapacitás meglétét segítő, vagy azt mérő kritériumrendszer azonban nem állt rendelkezésre és ezzel foglalkozó uniós szerv sem volt, mivel- a bővítés eltérő jellege miatt-nem volt rá korábban szükség. Éppen ezért fordult az Unió a fejlett ipari államokat tömörítő gazdasági együttműködési és fejlesztési szervezet az OECD Közigazgatási Bizottságához (PUMA), mely már 1988-tól foglalkozott a tagországok közigazgatásával a globalizáció keretében és az „Új Közmenedzsment” irányvonal közigazgatási érvényesítése jegyében. Az Unió megbízásából került sor a „Közös Közigazgatási Térség” -„Common Administrative Space”-szempontrendszer kialakítása, melyet először 1997-ben a Holland elnökség kezdetén Rotterdamban mutattak be, de tartalma és jelentése az óta is folyamatosan változik².

Már ekkor is tényként került azonban rögzítésre az, hogy az Unió alapszerződesei, így az 1957-ben elfogadott Római szerződés vagy az 1992-es Maastrichti megállapodás sem tartalmaznak olyan jogi szabályozást, amely alapján a tagországok közigazgatására kötelező rendelkezéseket lehetne hozni. Éppen ezért ez a dokumentum³ a „tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás „megteremtése érdekében tartalmazott ajánlásokat és hozott létre felzárkóztatást segítő programot a csatlakozni szándékozó országok számára, az Európai Unió Bizottságának és az OECD PUMA közös SIGMA programja⁴ révén.

Ezt követően pedig ennek az eszköznek a felhasználásával került sor a csatlakozás folyamatában a tag- jelölt országok közigazgatásának vizsgálatára.

Az időközben Európai Közigazgatási Tér” -re változtatott fogalmon belül a közigazgatásra vonatkozó főbb követelményeket a következőkben határozták meg:

- átlátható közigazgatási szervezet és döntési mechanizmus megléte;
- olyan jogrend, amely biztosítja a demokratikus hatalomgyakorlást a hatalmi ágak különválasztását, az emberi jogokat és a jogérvényesítést;
- olyan kormányzati szervezet működése, amely biztosítja a hatékony tárcaközi koordinációt és a szoros kapcsolatot a pénzügyi tervezés és költségvetés rendszerével, mely megfelelő hatalommal ruházza fel a kormányt ahhoz, hogy képes legyen az országirányítására;
- megfelelően előkészített és egyeztetett (köz) politikai döntéseket és azok tényleges megvalósítását biztosító eljárásokat a törvényalkotás és jogi szabályozás terén, az eljárások jogi és technikai érvényesíthetőségének biztosítását, a döntések pénzügyi, gazdasági és társadalmi hatása értékelésének lehetőségét;
- olyan közszektort, amely működésének különböző területein egy átlátható jogi struktúrában biztosított önállóság mellett alkalmas a rábízott feladatok ellátására;
- megfelelő kormányzati intézkedési és ellenőrzési eszközök meglétét, olyan közigazgatási eljárási kódexként elfogadott jogszabályt, amely meghatározza az állampolgárok és az általuk megválasztott kormányzat viszonyát, biztosítja a

² Ezt dolgozza fel egyebek közt Herwig C.H. HOFMANN: „*Mapping the European Administrative Space*”. című munkájában.

www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/crosscutting/Papers_London_Nov2006/Hofmann.pdf
2020.04.24.

³ OECD-PUMA, 'Preparing Public Administration for the European Administrative Space', SIGMA Papers, Paris, No 23 (1998).

⁴ A ma is működő programról lásd; sigmaweb.org/
2020.04.24.

kormányzati munka áttekinthetőségét, valamint a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést, előírja a közigazgatási határozatok indoklását és az ügyintézési határidők tiszteletben tartását, biztosítja a különböző eljárások során az ügyfelek és más érdekeltek meghallgatási lehetőségét, a jogorvoslati lehetőségeket,

- a kormány és a társadalom közötti, valamint a nem kormányzati szervezetekkel és az érdekképviselői szervekkel történő folyamatos kapcsolattartásról rendelkező jogszabályok és intézményrendszer megléte;
- jogilag szabályozott, élethivatás szerűen működő közszolgálat, mely a garantált humánpolitikai elvekre (illetményrendszer, képességek, anyagi ösztönzés, stabil munkaerő) épül, erre alapozott toborzási és ösztönzési gyakorlattal működik, mely a mindenkori legális kormányzati politika megvalósítását végzi, de a kormánypolitika iránt elfogulatlan, azt nem szolgálai módon valósítja meg;
- a közintézmények elszámoltathatóságát és a közigazgatási cselekmények és intézkedések megbízhatóságát szavatoló jogszabályok és etikai normák meglétét;
- költségvetési és adóigazgatási intézmények megfelelő működése, amelyek képesek biztosítani az adók hatékony beszedését és a közpénzek megfelelő kezelését, hatékony elköltését;
- a közigazgatási döntéshozatali mechanizmus végrehajtásáért és nyomon követéséért felelős, a köztisztviselők által követett, korrupciómentes belső és külső ellenőrző intézmények létrehozását;
- független bírósági rendszer meglétét olyan eljárásokkal, amelyek biztosítják a jogviták gyors és végleges rendezését, és lehetővé teszik a gazdasági, közigazgatási és egyéb területeken keletkező peres ügyek tisztességes eljárás keretében történő elbírálását;
- törvényekben egyértelműen meghatározott jogosítványokkal rendelkező, politikai ellenőrzés mellett tevékenykedő, de a politikától független rendvédelmi erők működését.

Ezeknek a -nem pusztán a közigazgatást érintő- kritériumoknak a meglétét vizsgálták a csatlakozás folyamatában.

1.2 Az Európai Közigazgatási Tér fogalmi bővülése és alkalmazási köre.

Amint erre korábban már utalás történt, az Európai Közigazgatási Tér (EAS) fogalma fejlődése során az Unió keleti bővítésén túlmutató, azt meghaladó tartalmú fogalomná vált. Ennek több oka is volt, melyek közül az egyik annak a szemléletnek a tarthatatlansága volt, hogy csak a csatlakozni szándékozó volt szocialista országok számára fogalmazódjanak meg közigazgatási követelmények a tagországi működéshez szükséges kapacitás biztosításának oldaláról.

Az OECD Közmenedzsment Bizottsága (PUMA⁵) által program szerűen ösztönzött és hirdetett közigazgatási globalizáció ugyanis a keleti bővítéstől függetlenül is hatott az EU szerveire és a többi tagországra egyaránt.

Az „Európai Közigazgatási Tér” ebben az összefüggésben már azt jelenti, hogy az EU és a tagországok egyre intenzívebbé váló közigazgatási együttműködése miatt kialakult egy a

⁵ Az OECD közigazgatással foglalkozó bizottságának korábbi elnevezése, lásd;

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA\(2000\)1&docLanguage=Fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA(2000)1&docLanguage=Fr) 2020.04.24.

Jelenleg „köz-kormányzás” public governance név alatt fut tovább; <http://www.oecd.org/gov/oecd-work-on-public-governance-2020.pdf> 2020.04.24.

működésben kifejeződő közös közigazgatási kultúra. Az „Európai Közigazgatási Tér” fogalma így magából az európai gazdasági és szociális térségből eredő fogalommá változott.

Valódi közös európai közigazgatási térről azonban csak akkor lehetne beszélni, ha a közigazgatási elveknek, jogszabályoknak, közigazgatási eljárásoknak kialakult volna már egy olyan rendszere, amely a tagországi alkotmányos kereteken belül minden tagországban általánosan és kötelező jelleggel érvényesül.

Ez azonban még nem következett be⁶, így a fogalom fejlődése ellenére sem jelenti a tagországok számára kötelezően előírt közigazgatási struktúra, eljárás és közszolgálat meglétét, hanem leginkább közösen kialakított elvek beazonosításáról és elfogadásáról beszélhetünk., Ezek a tagországok közigazgatási rendszereinek működését átható közös alapelvek, melyek egységes keretét az Európai Unió Alapjogi Chartájának⁷ 41. cikkében szabályozott megfelelő ügyintézéshez való jog képezi.

A „jó kormányzás” neoliberális közigazgatás politika szülte és a globalizációhoz kötődő követelménye összekapcsolódott a demokrácia és a szubszidiaritás elvének következetes alkalmazásával is. Az Európai Parlament 2001-ben hagyta jóvá „A helyes hivatali magatartás európai kódexét⁸” ami az uniós intézmények működését segítő, de jogilag nem kötelező jellegű dokumentum. Bizonyos részei azonban átfedésben vannak az Alapjogi Chartával, ami viszont a Lisszaboni szerződést követően az Alapítói Szerződés részét képezi. Mindkettő érvényesülését az Európai Ombudsman vizsgálja, illetve biztosítja az uniós intézmények esetében.

Mindezek az elvek érvényesülésükkel elősegítik az Európai Közigazgatási Tér, mint közigazgatási kultúra kialakulását. Ennek lényege abban áll, hogy az alapvető közigazgatási intézmények kompatibilisek az egyes országokban egymással, azok közös elvek, szabályozási tartalom és közszolgálati értékek alapján tevékenykednek.

A közös elvek hosszabb távon megteremthetik az egyes tagországi közigazgatási rendszerek egymáshoz történő közelítésének feltételeit és alapját képezhetik egy koherensebb, emiatt a köztisztviselők számára is átjárható európai rendszernek

1.3. A Régiók Európája és a „több szintű kormányzás”.

Az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmának tartalmára a szubszidiaritás elvének közigazgatási adaptációjának jegyében nagymértékben hatott az 1990-es években meghatározó irányzat, a regionalizáció. A régió és regionalizáció fogalma azonban a kezdetektől fogva vitatott volt, ezért a különböző nemzetközi szervezetek törekedtek az egységes fogalomalkotásra. Az Európa Tanács⁹ szerint a régió, mint földrajzi egység alatt egyedi sajátosságokkal rendelkező, de közös jellemzőket magában foglaló területi egységet értünk. A régiók, mint állami szervek ezekre épülve létrejöhetnek politikai okok következtében, amikor egy adott állam területén belül, az állami feladatok területi megosztásaként, de létrejöhetnek különböző közigazgatási funkciók ellátására is. Közigazgatási értelemben a régió olyan

⁶ Lásd erre pl.; CHEVALLIER, Emilie: *L'espace administratif européen* = AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHELLE –ac. CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2014, 451- 467.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (2020.04.27.)

⁸ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/hu/3510> (2020.04.27.)

⁹ Lásd bővebben; BALÁZS István; Középszintű önkormányzatok Európában. *Új Magyar Közigazgatás* 2009/ 10.

közigazgatási egységet jelent, mely a települési és a központi szint között a központi szinthez legközelebbi területi szinten működik. A régió gazdasági egység is lehet, mely sajátos gazdasági arculattal rendelkezik.

Ebből következik, hogy a komplex régiófogalom társadalmi, gazdasági és közigazgatási egységet jelent egyszerre, ami az egységes nemzetállam területi decentralizációjához vezet. A regionalizáció tudatos felülről jövő állami tevékenység, mely az állam területi munkamegosztását fejezi ki. A regionalizmus, mint politikai mozgalom alulról felfelé irányuló kezdeményezéseket foglal magában mely célja, hogy egy-egy földrajzi területi egység társadalmi, gazdasági és politikai sajátossága érvényesüljön az állam területi beosztásában.

Az Európai integráció folyamatában a regionalizáció és a regionalizmus egyaránt érvényesült, sőt 1995 és 2000 közt prioritást kapott. Ennek eredményeként jött létre a nemzeti határokat átívelő regionális politika. A regionális politika az EU-t területi szinten kezeli, és annak fejlesztését a regionális különbségek kiegyenlítésében határozza meg. Európa fejlődésében egy időben a regionális – nemzeti állam alatti- szint felerősödött és célul tűzték ki a Régiók Európájának megvalósítását.

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés a regionális politika általános céljait a fenntartható, kiegyenlített és hosszú távú fejlődésbiztosításában, a határok nélküli gazdasági tér megteremtésében, a gazdasági és szociális kohézió erősítésében határozta meg.

Az Európai Unió által elfogadott NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) rendszer (1988) arra szolgál, hogy az eltérő fejlettségű területeket ezekben az egységekben lehessen elemezni, tervezni és fejlesztési alapokon keresztül támogatni. A NUTS rendszer ötszintű, három ebből a területi, kettő pedig a települési szintre vonatkozik.

- NUTS 1 szint a nagyrégió, vagy az egész ország.

- a NUTS 2 szint a regionális politika, a Strukturális Alapok felhasználási területének tekinthető.

- a NUTS 3 a régióknál kisebb területek a speciális programok megvalósításának régiója.

A NUTS szintek nem minden esetben esnek egybe az országok közigazgatási beosztásával, de a regionalizációval éppen a NUTS 2 szinten törekedtek arra, hogy egységesség valósuljon meg és létrejöjjön a „Régiók Európája”, mint a tagországokon átívelő föderális Európa.

Ez a Régiók Bizottsága által támogatott koncepció azonban nem kapott támogatást a tagországok többségétől.

Helyette került sor a többszintű kormányzás programjának meghirdetésére.

Az Európai Parlament állásfoglalása szerint, a szubszidiaritás elvére alapozva a többszintű kormányzás sajátos modelljét kéne megvalósítani.

Ez azt jelentené, hogy a közügyek intézésében a települési és a regionális (területi) önkormányzatok kapnának elsődleges szerepet a tagállamok kormányai mellett.

A tagállamok kormányai azonban mérsékelt lelkesedéssel fogadták e törekvéseket.

1.4. A „jó kormányzás és közigazgatás” az EU-ban.

Az eddigiekben említett Európai integrációs törekvések tehát nem jártak valós eredménnyel, így jelenleg az Európai Közigazgatási Teret a közös közigazgatási kultúra megteremtése jellemezi a működésben. Ez a „jó kormányzás,” mely elvei jogilag releváns módon a már említett Európai Unió Alapjogi Kartájában¹⁰ jelennek meg (41.cikk) és a „A helyes hivatali

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>
(2020.04.27.)

magatartás Európai Kódexében”¹¹ kerül részletezésére. Bár a Kódex alapvetően az Unió szerveire terjed ki, de a Brüsszeli remények szerint az Európai Közigazgatási Téren keresztül az beszivárog a tagországi közigazgatásokba is. A Kódexet az Európai Parlament 2001-ben hagyta jóvá és összesen 27. § -ban részletezi az Alapjogi Karta 41.§-át.

Az alapelvek közt a következők érdemelnek kiemelését:

- a jogszerűség (4.§),
- a diszkrimináció tilalma (5.§),
- az arányosság (6.§),
- a koherencia (10.§),
- a hatalommal való visszaélés tilalma (7.§),
- pártatlanság és függetlenség (8.§),
- objektivitás (9.§),
- tisztességes eljárás (11.§),
- megfelelő viselkedés (12.§),
- a válaszlevelek az ügyfél által használt nyelven (13.§).
- értesítési kötelezettség a határozatokról (20.§),
- megfelelő nyilvántartások vezetése (24.§).

Mindezek alapján rögzíthető az, hogy álláspontunk szerint a „Közös Európai Közigazgatási Tér” intézménye eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódó dokumentum, mely rendeltetése a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt.

Az Európai Közigazgatási Térség pedig - ebből kinőve - a tagországok közigazgatási kultúrájára ható alapelvek összessége, melyek alkalmazása azonban nem kötelező, mert a tagállamok közigazgatása nem tartozik az Unió szabályozási körébe. Mégis olyan közös nevezőnek minősül, mely magába foglalja a tagországok közigazgatásának közös értékeit és orientálja azok fejlesztését.

1.5 Új tendenciák az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmának értelmezésében.

Az „Európai Közigazgatási Tér” megelőző pontokban tárgyalt rövid fejlődéstörténete és tartalmi átalakulása sok vitát váltott ki a közigazgatás-tudományban és a gyakorlatban egyaránt¹².

A viták eredője a fogalmat kidolgozó és a csatlakozási folyamatban adaptáló OECD SIGMA program által adott önmeghatározás.

Eszerint ugyanis 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

¹¹<https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/hu/3510> (2020 04.27.)

¹² 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, Bruxelles., BRUYLANT,2007, Bruxelles,300-317 pp. továbbá .; CHEVALLIER, Emilie:*L'espace administratif européen.in* AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHELLE –ac. CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles,Bruylant, 2014,451- 467.

részéről megnyilvánuló gazdasági nyomás, a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat.¹³

Ez a folyamat pedig oda vezetett, hogy kialakult egy „informális közigazgatási *acquis communautaire*.”, mely magába foglal minden olyan Uniós rendelkezést mely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre és a joggyakorlatra az Európai Unión belül.(Konvergencia)

Ennek az „informális *acquis*”-nak az alkalmazási szintje határozza meg egy adott tagország részéről azt, hogy a formális közösségi vívmányok érvényesüléséhez közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik.(Europanizáció)

Az europanizáció és a konvergencia így tehát kapcsolódik össze ezen értelmezés szerint az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmában

Ezzel az értelmezéssel szemben azonban több aggály is felmerül. Így például a konvergencia megléte és érvényesülése konkrét mértékének értékelése, akár a tudományos vitákban, vagy a konkrét esetekben az egyes döntések meghozatalánál nehéz és vitatható, mert nem alakultak rá ki megbízható és mindenki által elfogadott módszerek.

Mindez pedig azt is jelenti, hogy az Európai Közigazgatási Tér azon elméleti fogalma, miszerint az az egyes ágazatokon belül egységes európai elvek és szabályozás mentén működő és igazgatott közigazgatást jelent¹⁴, egészében kérdőjelezhető meg.

Egyes kritikák az OECD SIGMA által adott fogalom egészét megkérdőjelezzik azzal, hogy benne keveredik az Unió és a tagállamok együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában és a tagországok közigazgatásának valós konvergenciájának folyamata, erősen vitatva ez utóbbit.

A szkeptikus álláspontot alátámasztják a megelőző pontban foglalt alapelvek, illetve azok keret, illetve általános jellege. További gond, hogy ezek az egyes tagországokban történő érvényesüléséről sem készül rendszeres jelentés, vagy értékelés, mivel erre alkalmas intézményrendszer sincsen, az Európai Ombudsman ugyanis csak az európai intézményeket vizsgálhatja.

A fogalom tartalmát illetően pedig nemkülönbözős, hogy a tagországok közigazgatásának fejlődése a valóságban is egységesülés irányába megy, vagy éppen ellenkezőleg, a közigazgatást illetően marad a sokszínűség és az egységesülést csupán a kompatibilitás és az ekvivalencia jellemezi?

Márpedig az ezekre adható válaszok határozzák meg azt is, hogy mit értünk európai közigazgatás és közigazgatási jog alatt.

A közigazgatási térségek problematikája egyébként kilép az európai földrajzi dimenziókból is. Ahogy a gazdasági globalizáció motorja az OECD volt és maradt, úgy a közigazgatási téren is ez a helyzet.

¹³ European Principles for Public Administration, SIGMA Papers Nr.27,CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1,Paris,1999.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/SIGMA/PUMA\(99\)44/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1&docLanguage=En) (2020.04.27.)

¹⁴ Lásd erre pl.; CHEVALLIER, Emilie:*L'espace administratif européen*= AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHELLE –ac. CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2014,451- 467.

A közigazgatási térségelméletek¹⁵, miszerint a világ nagy földrajzi régiói egyben sajátos és beazonosítható közigazgatási teret is jelentenek, éppen azért fogalmazódhattak meg, mert az elméletileg is vitatott nagy közigazgatási rendszerek belülről is differenciáltak, melyeknek a globalizációhoz szükséges közelítése csak több lépcsőben valósítható meg perspektivikusan. A globális kormányzás neoliberais elmélete nem igazán tudott mit kezdeni a jogállami keretek közt működő és a nemzeti jog által szigorúan szabályozott közigazgatások sokszínűségével. Igaz, hogy a dereguláció tovább fejlesztéseként megjelenő OECD szabályozási reformprogramok¹⁶ a gazdasági jog globalizációján keresztül elérte a közigazgatást is. A független szabályozó közhatóságok elterjesztésével egész ágazatokat próbált kivenni a nemzeti kormányok ráhatása alól és ezt az eszközt átvette az EU is az integráció kiterjesztése érdekében. Az alkalmazott anyagi jog nemzetközi harmonizációja azonban ennél is nagyobb probléma még az EU jogharmonizációját tekintve is.

Éppen ezért kettőződött meg a közigazgatási tér fogalom egy normatív, vagy formális fogalomra és egy intézményes, a valós tartalomra koncentráló informális fogalomra.

Ez utóbbi esetében a közigazgatás működésének a tartalma integrálódik nemzetközileg a globalizáció jegyében, így lesz belőle a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás, mint az EU integrált gazdasága működtetésének és fejlesztésének meghatározó eleme.

2. Az európai közigazgatási jog, valamint az európai közigazgatás fogalma és jelentéstartalma.

Az európai közigazgatási jog fogalma viszonylag újdonságnak számít, az 1990-es években alakult ki¹⁷ és tartalmát illetően pedig nem beszélhetünk ez esetben sem konszenzusról.

Ismert ugyanis e fogalomnak egy időben legkorábban kialakult szűk értelmezése, mely egész egyszerűen az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét érti alatta.

A másik, szélesebb értelmezés szerint¹⁸ az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti, azaz a tagországok harmonizált joga. Bár kétség kívül a két joganyag eltér egymástól, de e felfogás szerint még is együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így a közösségi vívmányok része.

Mindkét fogalom tartalma további értelmezési problémákat is felvet. A szűk fogalom esetében főként annak meghatározása okoz gondot, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek, azaz a törvényeket végrehajtó jellegűnek? Az Unió jogalkotási mechanizmusa ugyanis nem követi a tagállamok klasszikus államhatalmi funkcióknak megfelelő törvényalkotási eljárását, a jogalkotási eljárásban résztvevő uniós szervek szerepe más elvek mentén differenciált.

¹⁵ Lásd Pl. Demetrios ARGYRIADES-Gérard TIMSIT: *Moving Beyond the Crisis : Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space.Pour Dépasser la Crise : un Espace Administratif Commun.Collection : Public Administration Today - Administration publique aujourd'hui*, Bruxelles, Bruylant, 2013,

¹⁶ Lásd: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/examens-de-l-ocde-de-la-reforme-de-la-reglementation_1990049x, 2020.05.04

¹⁷ Ebből a szempontból meghatározó J. SCHWARZE, *ürgen: Droit administratif européen*, Bruxelles. Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes,1994,

¹⁸ Lásd; AUBY, Jean Bernard. *Introduction generale*, in AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHELLE –ac. CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles,Bruylant, 2014, 23-35.

Az európai közigazgatási jog szélesebb fogalmának alapkérdése viszont az, hogy pontosan mit kell érteni az Unió és a tagállami közigazgatási jogot összekötő normákon?

Ebből a szempontból a kapcsolódáson lehet érteni az Unió jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő harmonizációs hatást, de ide sorolható egyesek szerint a nemzeti jog visszahatása is az Unió joganyag létrejöttékor.

Dinamikus viszonyról lehet tehát szó a harmonizáció és a tagállami közigazgatási jog visszahatásában az unió jogalkotás folyamatában, melyet kiegészít az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló bírói alkotás jog, sőt a jogelvek tekintetében még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is.

Az egész problematikát csak bonyolítja az, hogy az Európai Unió intézményeinek fejlődése még mára 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.

Bár az Unió szervei tekintetében nem mindig könnyű meghatározni, hogy mely szervek látnak el végrehajtó típusú-ez alapján pedig közigazgatásnak minősíthető- feladatokat és ilyen módon mely rájuk vonatkozó joganyag minősíthető közigazgatási jellegűnek, de abban konszenzus mutatkozik¹⁹, hogy az Unió közszolgálatára, mint személyzetre és annak felelősségi rendszerére vonatkozó joganyag, csakúgy, mint az Unió saját szervei által végrehajtott ügyekre vonatkozó, valamint ezek eljárási jogára vonatkozó normák ide tartoznak.

A két egymástól eltérő felfogás problematikájának részletesebb vizsgálata előtt azonban azt is meg kell jegyezni, hogy vannak, akik az európai közigazgatási jog fogalmat mesterségesen erőltetett, kiforratlan fogalomnak tartják.

2.1 . Az európai közigazgatás és az európai közigazgatási jog szűkebb fogalma. ²⁰

Az európai közigazgatási jog szűk értelemben vett fogalmát annak forrásai és elvein keresztül lehet meghatározni. Ennek megfelelően célszerű idézni a fogalom egyik legismertebb szakértőjének 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.”²¹

Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések pl. a hátrányos megkülönböztetés tilalma, vagy a jogvédelemhez való jog stb., melyeket az Európai Bíróság is alkalmaz ítélező tevékenysége során.

Az általános jogelvek közül ki kell emelni;

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

¹⁹ CRAIG, Paul: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, 2006.

²⁰ Jürgen SCHWARZE; *Introduction: Les sources et principes du droit administratif européen*. in Auby, Jean-Bernard and Dutheil de la Rochère, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007, 321-329.

²¹ Lásd; Jürgen SCHWARZE: *Sources of European Administrative Law*. in Stephen MARTINS; *The Construction of Europa- Essays in Honour of Emili Noel*, Boston-London, Dordrecht, 1993, 183.

Ami az Európai Bíróság joggyakorlatát illeti, alapvető probléma a fragmentált nemzeti közigazgatási joganyagok összehasonlító elemzésével általánosítható elveket kinyerni.

Mégis kimutatható az egyes alkalmazott jogelvek esetében azok 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.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az európai közigazgatási jog kodifikációját nehezíti az a körülmény, hogy a közigazgatás tagállami kompetencia maradt és nincs is arra politikai és intézményes szándék, hogy ez változzon.

Mindez pedig felértékeli az Európai Bíróság joggyakorlatában megnyilvánuló bíró alkotta jog érvényesülését.

Ami az írott jog fejlődését illeti, az ágazati jogalkotásban nagyobb perspektíva mutatkozik, mint az általános, így pl. az eljárási szabályozásban.

Az Uniós versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját Uniós intézményrendszer kialakítása jó példa erre, de ide sorolható az élelmiszerbiztonság területe is.

Ha tételesen számba vesszük ezeket a területeket, akkor egy sajátos tipológiával találkozhatunk²² az európai közigazgatás tekintetében.

Eszerint megkülönböztethetünk:

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

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

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

Az együttes igazgatás olyan területekre jellemző, mint a versenyjog, vagy a közös agrárpolitika végrehajtása, vagy a kohéziós politika.

Ez azonban nem minden értelmezés szerint önálló kategória, hanem gyűjtőfogalomként magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését.

Az együttműködés során azonban mindkét elem megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az ellenőrzés tekintetében.

Az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása eredetileg nem tartozott és jogilag nem is tartozhatott az Európai Közösségek célkitűzései közé, mivel az uniós döntések végrehajtását főszabályként a tagországok közigazgatása végezte. A közvetlen, vagy saját igazgatási szervek Unión belüli kialakulása az integráció kiterjesztése és az Unió hatásköreinek bővülése eredményeként jöttek létre. A Szerződésekben meghatározott esetekben a Bizottság, mint szupranacionális szerv felhatalmazást kapott egyes uniós feladatok közvetlen

²² 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.* Bruxelles, Bruylant, 2007, 235-244.

végrehajtására. A Bizottság szerveiként jöttek létre az úgynevezett végrehajtó ügynökségek is, melyek a közvetlen európai közigazgatás legfőbb szerv típusaivá váltak.²³

A végrehajtó ügynökségek egyes szerzők²⁴ szerint figyelemre méltó párhuzamosságokat mutatnak a különböző típusú ügynökségek megjelenésével előbb az Egyesült Államokban, majd Európában is. Ahogy szerte a világon, itt 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 köthető, melyben az egyre bővülő ügynökségek előbb eseti feladatokat, majd ágazati szakigazgatási feladatokat láttak el. Az európai közigazgatás jog szélesebb fogalmát és koncepcióját vallók a végrehajtó ügynökségek megjelenésére és a rájuk vonatkozó szabályozás növekedésére építik értelmezésüket. Az európai közigazgatási jog szűk fogalmának követői azonban a bővülő, a közvetlen Unió szervekkel, mint sajátos közigazgatással végrehajtott ágazati feladatok folyamatos növekedése ellenére sem hisznek a közigazgatás szervezetére, működésére, személyzetére vonatkozó általános jellegű kodifikált európai közigazgatási jog gyors fejlődésében. Megfelelő jogi felhatalmazás hiányában, inkább a bíró alkotta jog térhódítását tartják valószínűsíthetőnek.

Ebből következik az is, hogy álláspontjuk szerint a közösségi közigazgatási jog és tagállami 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 azt még kivételesen sem. Az alapvető felfogás béli különbség tehát a szűk és a tág értelmezés közt továbbra is fennáll.

2.2 Az európai közigazgatási jog tartalmának bővülése.

Az előző pontban már felvázolásra került az, hogy a szélesebb értelemben vett európai közigazgatási jog mit foglal magába.

E koncepció szerint a közvetlen és a közvetett közigazgatás határai egyre több területen elmosódnak, illetve a funkcionális munkamegosztás miatt együttes igazgatássá válnak. Ebben a viszonyrendszerben egyre meghatározóbb lesz az európai közigazgatási jog hatása a tagországi közigazgatási jogra, igaz főként az ágazati jogalkotásban és a már tárgyalt alapelvek szintjén. A közvetlen európai közigazgatásra vonatkozó joganyag folyamatos bővülése szintén hat a tagországi, azaz a közvetett európai közigazgatásra, ezért fontos a leginkább közigazgatási jellegű uniós szerveknek minősülő ügynökségek különböző típusainak számbavétele. Az ügynökségek jogállása a következő: „Az EU ügynökségei az uniós intézményektől független, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervek, amelyeket az uniós jog alapján, meghatározott feladatok elvégzése céljából hoztak létre.”²⁵ Az Európai Ügynökségek típusai²⁶;

²³ Lásd Edoardo CHITI: *Les agences exécutives et l'administration direct dans l'Union Européenne* in: AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHELLE –ac. CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 149-156.

²⁴ PL. Claudió FRANCHINI; *Les notions d'administration indirecte de coadministration*. in Jean-Bernard AUBY, and DUTHEIL DE LA ROCHE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007, 246-250.

²⁵ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_fr
2020 04.10.

²⁶ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hu#az-uniós-ügynökségek-típusai
2020 04.10.

A. *Decentralizált ügynökségek:*

- Európai Munkaügyi Hatóság (ELA)
- Energiaszabályozók Együtműködési Ügynöksége (ACER)
- A BEREC Működését Segítő Ügynökség (BEREC Hivatal)
- Közösségi Növényfajta-hivatal (CPVO)
- Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA)
- Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex)
- A Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Téréség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (eu-LISA)
- European Asylum Support Office (EASO)
- Az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA)
- Európai Bankhatóság (EBH)
- Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC)
- Európai Szakképzésfejlesztési Központ (Cedefop)
- Európai Vegyi anyag-ügynökség (ECHA)
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA)
- Európai Halászati Ellenőrző Hivatal (EFCA)
- Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA)
- Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (Eurofound)
- Európai GNSS Ügynökség (GSA)
- Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (EIGE)
- Európai Biztosítás- és Foglalkoztatói nyugdíj-hatóság (EIOPA)
- Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség (EMSA)
- Európai Gyógyszerügynökség (EMA)
- A Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA)
- Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség (ENISA)
- Az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL)
- Európai Rendőrségi Hivatal (Europol)

- Az Európai Unió Vasúti Ügynöksége (ERA)
- Az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA)
- Európai Képzési Alapítvány (ETF)
- Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA)
- Az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO)
- Egységes Szanálási Testület (ESZT)
- Az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége (Eurojust)
- Az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja (CdT)

B. A közös biztonság- és védelempolitika keretében működő ügynökségek:

- Európai Védelmi Ügynökség (EDA),
- Az Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete (EUISS),
- Az Európai Unió Műholdközpontja (Satcen)

C. A végrehajtó ügynökségek:

- Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség
- Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség (EASME)
- Az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA)
- Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági ---Végrehajtó Ügynökség (Chafea)
- Kutatási Végrehajtó Ügynökség
- Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség (INEA)

D. Az EURATOM –ügynökségek és –szervek:

- Fúzióenergia-fejlesztési és ITER Európai Közös Vállalkozás (Fusion for Energy, F4E)

E. Az egyéb szervezetek:

- Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT)
- ECSEL közös vállalkozás
- Fuel Cells and Hydrogen 2 Joint Undertaking
- IMI 2 közös vállalkozás (innovatív gyógyszerek kutatására irányuló kezdeményezés)
- SESAR közös vállalkozás
- Tiszta Égbolt 2 közös vállalkozás
- BBI Közös Vállalkozás

A tagországok közvetett közigazgatásával összevetve problémamentesen egyik kategóriába tartozó szervek összességét sem lehet egyértelműen közigazgatási jellegűnek minősíteni. Az EUMSZ 298. cikke is csak annyit rögzít a közvetlen igazgatásról, hogy „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.” A közvetlen európai közigazgatás szervei és funkcionális meghatározását illetően támpont lehetne az európai közigazgatási eljárás szabályozási tervezetének kidolgozására felhatalmazást adó, „az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INL))” szóló dokumentum.

Eszerint ugyanis „A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia.”²⁷

Ez a megfogalmazás tehát minden uniós szerv igazgatási eljárását magába foglalja, nem csupán a közigazgatásnak minősíthető végrehajtó ügynökségeket. Ebből viszont az következik, hogy hogy az Unió közvetlen igazgatási szervei nem azonosíthatók automatikusan a tagországi közigazgatási szervekkel, így az eljárásjogi szabályozásuk sem minősíthető közigazgatásnak, legfeljebb igazgatásnak.

Éppen ezért a „Modell szabályok” alkalmazhatósága tekintetében szükséges annak vizsgálata is, hogy milyen szabályozásra van felhatalmazása az Uniónak a saját szervei tekintetében csupán, vagy a tagországokra kiterjedően?

Mindkét dimenzió belül további problémákat kell kezelni, így az Unió saját szerveinél azt, hogy a szabályozás minden intézmény és szerv közkapcsolataira kiterjedő eljárási szabályozás-e, vagy csupán az Unió közigazgatási jellegűnek minősíthető szervei, az ún. közvetlen igazgatási szervek eljárására terjed ki? Az erre adott válasz függvényében kerülhet sor magának a szabályozás tárgyának a meghatározására is, miszerint igazgatási, vagy közigazgatási eljárást szabályoz.

Az uniós szabályozás és a tagországok közigazgatási hatósági eljárása viszonyában pedig azt kell tisztázni, hogy a tervezett rendelet, mint közvetlenül érvényesülő norma - az intézményi önállóság elvét tiszteletbe tartva- a közigazgatást érintően, így a tagországok közigazgatására hogyan tartalmazhatna kötelező rendelkezéseket.²⁸ Ez még akkor is így van, ha az intézményi önállóság alól azonban kivételt képeznek azok az esetek, amikor egy tagország Unós jogszabályt alkalmaz.²⁹ Ezekben az esetekben is tisztázni szükséges a tervezett szabályozás

²⁷ Lásd; <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=HU&ring=A7-2012-0369>

Melléklet. 1. pont.
2020.04.11.

²⁸ 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.”

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:C2012/326/01>, 2020.05.04.

²⁹ Lásd a Modellszabályozás III. könyvének bevezetését: “(...) The rules of Book III are applicable to EU authorities whenever they make administrative decisions, whether in the context of direct or composite/shared administration. They are only applicable to Member State authorities where EU sector specific legislation so provides, or where a particular Member State chooses to adopt the rules.”

<http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0>, (2020.04.29), 70.

általános, vagy szubszidiárius jellegét a különböző már meglévő, főként a versenyjogi területen érvényesülő különös eljárási szabályokhoz.³⁰

Ezeknek az alapkérdéseknek a tisztázása fontos feladat, mert az előzőekben jelzett problémákra adott válaszok jelölhetik ki az európai közigazgatás fejlődésének további perspektíváit is. A „modellszabályozásra” létrehozott és Európa legismertebb közjogászaiból álló munkacsoport³¹ által jegyzett tervezet olyan sok vitát váltott ki, hogy magának a rendeletnek a megalkotása évek óta szinte egy helyben jár. A szabályozásnak az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra vonatkozó, a lakossággal való közkapcsolatukban minden egyedi esetekben követendő eljárásra kiterjedő egységes európai sztenderdeken alapuló eljárási szabályok kidolgozására és alkalmazására irányuló célja feltétlenül támogatható. A szabályozás hatályát azonban gondosan ki kell jelölni annak érdekében, hogy elfogadása esetén az a valóságban is tudjon érvényesülni és pozitív hatást kifejteni nem csupán az Unió szervei és intézményei működésére, hanem hatni a ma még igen differenciált tagállami közigazgatási eljárások felé.

Ennek során sok mindenre figyelemmel kell lenni, így különösen arra, hogy az Unió szervei, intézményei és hivatalai nem azonosíthatók be a tagállami szervekkel, hanem azok sajátos jogállású, sui generis intézmények.³² Ez fokozottan igaz a tervezett szabályozás közigazgatási eljárási jellegére, hiszen a modellszabályozás minden uniós szerv, intézmény és hivatal igazgatási eljárására kiterjedne, míg a végrehajtó hatalmi ági feladatokat ellátó uniós szervek köre ennél nyilvánvalóan szűkebb kört jelenthetne még az ezzel foglalkozó nemzetközi³³ és hazai szakirodalom³⁴ szerint is.

Ugyan csak fontos annak figyelembevétele is, hogy az Unió tagállamai az un. „Európai Alkotmány” visszautasításával nemet mondtak az integráció olyan típusú kiterjesztésére, melyben a tagállami szuverenitás csökkentéseként egy, a nemzetállamok feletti szupraállam jönne létre, ennek megfelelő föderatív jellegű közigazgatással. A jelenlegi jogi keretek közt ez ma még nem lehetséges, így nem lehet a tagországi közigazgatásra, így annak közigazgatás eljárására sem egységes uniós szabályozást bevezetni. Még ha ennek egyszer meg is lennének a politikai és jogi feltételei, bevezetéskor azzal is számolni kéne, hogy a tagországok közigazgatása és azok eljárása tradicionálisan egymástól igen eltérnek, különböző rendszereken nyugszanak, melyek felváltásához az egész közigazgatási kultúra megváltoztatására is szükség lenne. A „modellszabályozás”, mint az általános európai közigazgatási eljárási jog létrehozásának kísérletének mozgásteret tehát jelenleg jogilag szűk, tartalmában pedig

³⁰ Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024 (INL) Melléklet. 2. „A rendeletnek egyetemes elveket kell tartalmaznia és olyan eljárást kell megállapítania, amely lex specialis hiányában de minimis szabályként alkalmazandó. Az ágazati eszközökben a személyeknek biztosított garanciák soha nem nyújthatnak kisebb védelmet, mint a rendeletben biztosítottak.”

³¹ <http://www.reneual.eu/index.php/organization>, (2020.04.29.)

³² Lásd erre: VARGA, ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 2014. 10. sz.

³³ AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHELLE –AC. CHEVALLIER, Emilie szerk: *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014,1356.

³⁴ A hazai szakirodalom egyik első eredményeit lásd; GERENCSÉR Balázs-BERKES Csilla-VARGA Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései*. Budapest,Pázmány Press, 2015, 574.

bizonytalan, ezért nem véletlen az, hogy a kidolgozásával megbízott munkacsoport oly sokat dolgozott már eddig rajta³⁵ és az említett korlátokra többen is rámutattak publikációikban.³⁶ Mindezek alapján megállapítható, hogy a modellszabályozásnak sem céljai, sem tartalma, de a hatálya sem határozható meg az európai közigazgatás és közigazgatási jog tágabb összefüggéseinek figyelembevételével.

Ennek körében különösen a közvetlen európai közigazgatás témaköre az, ami elsődleges fontosságú.

Az EU közvetlen igazgatási szerveinek sokszínűsége, viszonya a Bizottsághoz és más EU intézményekhez megnehezítik, sőt egyes szerzők³⁷ szerint értelmetlenné teszik az összehasonlításukat a tagállami közigazgatási szervekkel, vagy a különböző szervtípusokkal, így különösen a független szabályozó közhatóságokkal való összehasonlításukat.

Ami viszont e szerveknek az európai közigazgatási jog fogalmához való kapcsolódását illeti, abban egyetértés mutatkozik, hogy ezekre egyértelműen a közösségi anyagi és eljárási jog vonatkozik, és mint ilyenek az európai közigazgatási jog legfőbb szabályozási tárgykörei.

Az igazi kérdés e tekintetben inkább az, hogy e szerveknek a tagországi közigazgatási szervekkel történő együttműködése során hogyan hat az európai közigazgatási jog a nemzeti közigazgatásra, illetve a nemzeti közigazgatási jognak milyen visszahatásai vannak az európai szabályozásra? Mindez pedig megalapozza-e az európai közigazgatási jog fogalmának kiterjesztő értelmezését?

A bonyolult hatásmechanizmusok miatt a válasz ma még nem egyértelmű ezekre a kérdésekre, de egye inkább erősödik az a vélekedés,³⁸ mely a folyamat bővülő tendenciája miatt elkerülhetetlennek tartja a szélesebb fogalomhasználatát.

Ugyanakkor jogi értelemben és a tagállami közigazgatás működése szempontjából ez kevésbé támasztható alá, legalább is a mindennapok gyakorlatában.

Az Európai Unió működésének jogi alapjai és jellege a vázolt folyamat eredményeképp sem változott és alapvetően decentralizált maradt a végrehajtásban.

Ami a jogi szabályozást illeti, a közigazgatási jog forrásai tekintetében a tagországi jogharmonizáció a meghatározó a közvetlenül érvényesülő európai jogi szabályozással összevetve. Mindezekre tekintettel nehéz olyan egyértelműen a közigazgatási jogba sorolható általános anyagi, vagy eljárásjogi rendelkezéseket találni, melyek rendszerezése eredményeként esetleg kodifikálni lehetne az európai közigazgatási jogot.

Még is vannak olyan területek, így pl. a már említett „az európai közigazgatási eljárási modell-szabályozás” tervezete, melyeken jobban kimutatható az európai közigazgatási jogfejlődés integratív hatása, mely a későbbiek során alapját képezheti az egységes kodifikált európai igazgatási jog kialakulásának.

³⁵Lásd VARGA. ZS. András *i.m.*, továbbá Herwig C.H. HOFMANN, François LAFARGE, Jens-Peter SCHNEIDER, Jacques ZILLER: *La codification de la procédure administrative de l'Union européenne. Le modèle ReNEUAL*. Bruxelles., Bruylant, 2015.

³⁶ Így pl. Jean-Marc SAUVÉ, a Francia Államtanács alelnöke az Európai Ombudsman által 2014. május 19-én a tárgykörben szervezett konferencián;
<https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-codification-de-la-procedure-administrative-dans-l-union-europeenne> (2020.04.28)

³⁷ Így pl. G. Majon-M. Everson; *Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control dans Governance in the European Union*. Office de Publication, Luxembourg, 2001.

³⁸ A folyamat részletes elemzésére lásd; Edoardo Chiti; *Les agences, l'administration indirecte et la coadministration*. in: AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007, 267-281.

3. Az európai közigazgatás és közigazgatási jog perspektívái.

Az európai közigazgatás előző pontban tárgyalt kategorizálása, bár sokáig csak elvi jellegű volt, ám napjainkra jogilag is relevánssá vált³⁹ és ennek nagy jelentősége van az európai közigazgatási jog kiterjesztő, vagy tág értelmezése szempontjából is.

A jogi szabályozáson belül a (köz)⁴⁰ igazgatásra vonatkozó uniós jogi szabályozás központ 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...”

Ez a rendelkezés egyes értelmezések szerint⁴¹ megnyitotta az utat a közigazgatás olyan típusú szabályozása előtt, amit az EUMSZ 291. cikke⁴² tesz lehetővé. Ez egyebek közt 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 keretében pedig az Unió a közigazgatási jog terén a tagországi közigazgatások feletti szabályozási jogot is kapott, mivel az e körbe tartozó közvetlenül érvényesülő szabályozást kell alkalmazni minden olyan esetben, amikor a tagországok közigazgatása uniós jogot alkalmaz.

Ennek alapján kétség kívül kialakultak az európai közigazgatási jog tágabb értelmezésének jogi alapjai és az a közvetlen európai közigazgatással együtt az egységes európai közigazgatás jog, mint „*ius commune*” kialakításának bázisává vált.

Ebben a folyamatban pedig az általános jellegű közigazgatási jogi szabályozás kísérletére példaként említett „az európai közigazgatási eljárási modell-szabályozás” nagyon fontos helyet foglalt volna el, ha megvalósul.

³⁹ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom rendelet 58 és 59. cikkei által intézményesített fogalom,

⁴⁰ Az alkalmazott zárójel „(köz) igazgatás” kifejezés annak a terminológiai problémának a jelzéséül szolgál, hogy az a nemzeti közigazgatások fogalmához képest a „*droit administratif*” nem biztos, hogy közigazgatásinak fordítható. Az EU intézményeinek igazgatása ugyanis szélesebb kört foglal magába, mint a végrehajtó hatalmi ági funkciókat ellátó uniós szervek.

⁴¹ Ziller: i.m. 328.

⁴² 291. cikk

(1) A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.

(2) Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatáskörököt ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra.

(3) 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.

(4) A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a "végrehajtási" kifejezést.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>,
2020.04.28.

A kezdetben sikeresen induló munka azonban már jó pár éve megtorpant egyebek közt azért is, mert a tagországokra kiterjesztő felfogást sokan vitatják⁴³ leginkább azért, mert egy kivételes – a szubszidiaritás jegyében érvényesülő- intézményekre próbál olyan általános szabályokat építeni, melyek amúgy ellentétesek az EUSZ. általános hatásköri szabályaival.

Egyes álláspontok szerint az Európai Közigazgatási Tér kiegyensúlyozott fejlődése szempontjából komoly veszélyeket jelenthet az ilyen kiterjesztő értelmezés, mivel az a tagországi közigazgatás harmonizációját kifejezetten tiltó⁴⁴ hatályos jogon túlterjeszkedő, önkényes és bizonytalan jogi helyzetet teremtene. Ez pedig nem szolgálná a közös európai közigazgatás perspektivikus létrejöttének ügyét sem.

Mindezekre tekintettel ma inkább realitás az Európai Közigazgatási Tér olyan értelmezése, miszerint „az nem az egységesítést foglalja magába, hanem ellenkezőleg, az a különbözőségek egymás melletti létezését és kölcsönös kapcsolatát ígéri.”⁴⁵

⁴³ Lásd *Jean-Marc Sauvé* i.m. utalásait a tárgykörben, 2014 februárjában-Firenzében szervezett nemzetközi konferencia megállapításaira.

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-codification-de-la-procedure-administrative-dans-l-union-europeenne> 2020 04.28

⁴⁴ 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.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:C2012/326/01>, 2020.05.04.

⁴⁵ Émilie CHEVALLIER im. 465.

Irodalomjegyzék.

- ARGYRIADES, Demetrios - TIMSIT, Gérard; *Moving Beyond the Crisis : Reclaiming and Reaffirming our Common; Moving Beyond the Crisis : Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space.Pour Dépasser la Crise : un Espace Administratif Commun.Collection : Public Administration Today - Administration publique aujourd'hui*, Bruxelles, Bruylant, 2013
- AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (szerk.): *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007,
- AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHELLE –ac. CHEVALLIER, Emilie szerk.: *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014,
- CZUCZAI Jenő: *Közigazgatás és európai integráció*. In Ficzer Lajos - Forgács Imre (szerk.) *Magyar közigazgatási jog. Különös rész*, Budapest, Osiris, 1999,
- CRAIG, Paul: *EU Administratif Law*. Oxford, Oxford University Press, 2006.
- CHEVALLIER, Emilie:*L'espace administratif européen.in: AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHELLE –ac. CHEVALLIER, Emilie (szerk.): Traité de droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2014,
- CHITI, Edoardo: *Les agences exécutives et l'administration direct dans l'Union Européenne* in: AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHELLE –ac. CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles,Bruylant, 2014,
- European Principles for Public Administration, SIGMA Papers Nr.27,CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1,Paris,1999.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/SIGMA/PUMA\(99\)44/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1&docLanguage=En) (2020.04.27.)

- FRANCHINI, Claudió; *Les notions d'administration indirecte de coadministration.* in Jean-Bernard AUBY, and DUTHEIL DE LA ROCHÉRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen.Bruxelles,* .Bruylant, 2007,
- GERENCSÉR Balázs-BERKES Csilla-VARGA Zs. András (szerk.) : *A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései.* Budapest, , Pázmány Press, 2015,
- C.H. HOFMANN, Herwig: *Mapping the European Administrative Space.* www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/crosscutting/Papers_London_Nov2006/Hofmann.pdf
2020.04.24.
- JÓZSA Zoltán; *Az Európai Közigazgatási Tér összefüggéseiről.* https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12549/file/Az_europai_kozigazgatasi_ter.pdf
(2020.04.24),
- LŐRINCZ Lajos: Európai integráció – magyar közigazgatás. *Magyar Közigazgatás* 1998. évi 7. szám,
- MAJON, G. – EVERSON, M.; *Institutional Reform: Independant Agencies, Ovr sight, Coordination and Procedural Control on Govenance in the European Union.*Office de Publication de l'Union Européenne, Luxembourg, 2001.
- OECD-PUMA: Preparing Public Administration for the European Administrative Space, *SIGMA Papers*, Paris, No 23 (1998).
- RIVERO, Jean; *Droit administratif.* Paris, Dalloz,1990,
- SIEDENTOPF, Heinrich-Benedikt SPEER: La notion d'espace administratif européen In *Droit Administratif Européen* sous la direction Jean-Benard AUBY ET Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÉRE, Bruxelles,. BRUYLANT,2007,
- SAUVÉ, J. M.: *La codification de la procedure administrative dans l'Union Européenne.* <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-codification-de-la-procedure-administrative-dans-l-union-europeenne>,(2020.04.29.)
- SHWARZE, Jürgen: *Droit administratif européen*,Bruxelles, Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes,1994
- TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről- magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*,2011/ 6. évf. különszám.
- VARGA. ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 2014. 10. sz.

- VARGA. ZS. András *i.m.*, továbbá Herwig C.H. HOFMANN, François LAFARGE, Jens-Peter SCHNEIDER, Jacques ZILLER: *La codification de la procédure administrative de l'Union européenne. Le modèle ReNEUAL*. Bruxelles, Bruylant, 2015.
- VEREBÉLYI Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra. I-II. *Magyar Közigazgatás* 2002 7-8. szám.
- ZILLER, Jacques; *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*. Bruxelles, Bruylant, 2007,

Jogszabályok, ajánlások.

- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (2020.04.28)
- A helyes hivatali magatartás európai kódexe. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/hu/3510> (2020.04.27.)
- Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INL) , <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=HU&ring=A7-2012-0369>, (2020.04.29.),
- Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom rendelet, [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_\(2014\)0358_/com_com\(2014\)0358_hu.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_(2014)0358_/com_com(2014)0358_hu.pdf), (2020.04.29.)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>, (2020.04.29),
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>, (2020.04.29)