

Az Európai Közigazgatási Tér (EKT) evolúciója – A csatlakozási metaforától a digitális szuverenitásig

**Czékmann Zsolt\*** – **Cseh-Zelina Gergely\*\*** – **Czibrik Eszter\*\*\*** – **Rító Evelin\*\*\*\*** – **Szabó Balázs\*\*\*\*\***

## **Bevezető gondolatok**

Az Európai Közigazgatási Tér (EKT) dogmatikai fejlődése az uniós integráció egyik legizgalmasabb paradoxona: egy olyan jogintézmény evolúciója, amelynek létezését az alapszerződések de jure nem ismerik el, de facto azonban a mindennapi joggyakorlat megkerülhetetlen valósága. Míg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 197. cikke „üvegplafonként” zárja ki a tagállami közigazgatási rendszerek közvetlen harmonizációját, addig az integráció mélyülése – hasonlóan egy gleccser mozgásához – lassan, de feltartóztathatatlanul formálja a nemzeti rendszereket. A szakirodalomban kezdetben „metaforaként” vagy „álomként” leírt jelenség mára túllépett a pusztán „értékszintézis” fogalmi keretein, és a válságok, valamint a technológiai imperatívuszok nyomán új dimenzióba lépett.

Jelen tanulmány központi kutatási kérdése, hogy a „soft law” eszközök (ajánlások, elvek) dominanciájára épülő EKT hogyan transzformálódik a digitális kényszerek (AI Act, Interoperable Europe Act) és a reziliencia-igény hatására egy „hard law”, sőt „code-based law” (kód alapú jog) jellegű rendszerré. Azt vizsgáljuk, hogy a jogi harmonizáció kifejezett tilalmát hogyan váltja fel a technikai és szabványalapú harmonizáció kényszere, amely a digitális szuverenitásért folytatott küzdelemben paradox módon éppen a közigazgatási autonómia feladásához vezet.

A tanulmány a következő kutatási kérdést járja körbe:

Milyen módon konstituálódik és erősödik meg az Európai Közigazgatási Tér (EKT) mint kvázi egységes európai igazgatási rend a digitális kormányzás (interoperabilitás, adatmegosztás, digitális azonosítás és

---

\* Egyetemi docens, tanszékvezető, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.

\*\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.

\*\*\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.

\*\*\*\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.

\*\*\*\*\* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.

automatizált döntéstámogatás) uniós szabályozási és koordinációs eszközein keresztül, és ez a folyamat milyen jogalapi, intézményi-kormányzási következményekkel jár a tagállami eljárási autonómia, valamint a közigazgatási konvergencia (soft law → hard law) dinamikája szempontjából az Európai Unió-ban?

Módszertanát tekintve a kutatás a dogmatikai elemzés és a komparatív dokumentumelemzés szintézisére épül. A vizsgálat gerincét a releváns hazai jogirodalom (elsősorban Balázs István, Nagy Marianna és Torma András munkássága) kritikai feldolgozása adja, amelyet ütköztetünk az EU újgenerációs szakpolitikai dokumentumaival és jogszabályaival. Az elemzés íve a csatlakozási kritériumoktól (SIGMA) és a „nem hivatalos acquis”-től indulva, a COVID-19 okozta „rendszer-stresszteszten” (EKT 2021.0) keresztül jut el a ComPact kezdeményezésig és a digitális közigazgatásig. Célunk bizonyítani, hogy az interoperabilitás és a reziliencia immár nem csupán hatékonysági kérdések, hanem az EKT normatív tartalommal való kitöltésének új eszközei.

## **1. Elméleti és történeti alapvetés: a múlt**

### **1.1. Az EKT megjelenése és értelmezése a hazai jogirodalomban**

A legtöbb jogtudományi tanulmányban a szerzők keresik és rögzítik a vizsgált témakör jogalapját. Mi is ezt az irányt kívántuk követni, azonban rögtön falakba ütköztünk. Mi is az alapvető probléma az Európai Közigazgatási Térség kapcsán? Az, hogy az Európai Unió alapító szerződésai (1957 - Római Szerződés, 1992 - Maastrichti Szerződés) nem adtak az uniós szervek számára olyan felhatalmazást, amellyel a tagállami közigazgatási rendszereket szabályozhatták volna. Ez olyan „intim” beavatkozás lenne a tagállami szuverenitásba, amely alapjaiban változtatná meg az EU struktúráját, valamint az EU és a tagállamok viszonyát. Tehát a tagállamok közigazgatását saját maguk szabályozhatták és szabályozhatják ma is. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 197. cikkének (1) bekezdése az uniós jog tagállami végrehajtását közös ügyként jeleníti meg. A (2) bekezdésben azt taglalja az EUMSZ 197. cikke, hogy az unió minden fajta erőfeszítést támogat, amely a tagállami közigazgatások kapacitásának javítására irányul, legyen ez képzési program vagy információ megosztás. A 197. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy a 197. cikk sem az uniós jog tagállami végrehajtására irányuló kötelezettséget, sem a tagállamok – és az unió - egymás közötti igazgatási együttműködését nem érinti. Azaz, az unió semmilyen kötelező megoldást nem ír elő, de támogatja az együttműködéseket, a közös igazgatási megoldásokat, továbbá minden

egyedi, tagállami közigazgatás fejlesztésére létrejövő programot és kezdeményezést. Ez a jogi alap tehát nem elégséges az EKT számára.

Többek között a jogi alapok hiánya miatt tekintett úgy az EKT-ra Józsa Zoltán, mint egy „metaforára” (Józsa, 2003, p. 731), Balázs István, mint egy „álomra” (Balázs, 2014) vagy Torma András, mint egy „értékszintézisre” (Torma, 2011, p. 197). Egyik megjelenési forma sem a stabilitást és az egyértelmű szabályrendszert sugározza, ahogy Nagy Marianna mondja, „szinte mindenki mást lát benne” (Nagy, 2021, p. 216). Több szerző is rögzíti, hogy kezdetben az EKT-val összefüggésbe hozható kritériumok, ajánlások, célkitűzések egyfajta belépési minimumnak számítottak a jövőben csatlakozó országok felé (Ficzere, 2010, pp. 3-4; Torma, 2011, p. 199; Balázs, 2014, pp. 31-32; Balázs, 2026, p. 149). Ilyen – a közigazgatási kapacitás megteremtése érdekében megfogalmazott – célkitűzéseket határoztak meg többek között: átlátható közigazgatási szervezet és döntéshozatali eljárás, megfelelő kormányzati intézkedési és ellenőrzési eszközök megléte vagy a költségvetési és adóigazgatási intézmények megfelelő működése (Balázs, 2014, pp. 31-32). Ez az álláspont azóta is folyamatos változáson megy keresztül. Hogy az átalakulásnak milyen vélt vagy valós alapjai vannak, azt a következőkben a kutatási témát különböző aspektusokból megközelítő szerzők fogalommeghatározásai alapján megvizsgáljuk.

A kiindulási pont Torma András megállapítása, aki alapozó tanulmányában Czuczai Jenő gondolatait citálja, miszerint az „Európai Közigazgatási Térség elméleti értelemben nem más, mint az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei által, a közösségi/uniós jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló egyfajta harmonizált értékszintézis” (Torma, 2011, p. 196). A harmonizált értékszintézis alatt Torma azt érti, hogy a különböző európai közigazgatási elveket olyan minimális kritériumként kell figyelembe venni, amelytől eltekinteni nem lehet. Ez kezdetben a tagjelölt országok számára lehetett egy előzetes mérce, amelynek teljesítése esetén közelebb kerülhetnek az unióba való belépéshez. Azt Torma András is rögzíti, hogy ez a kezdeti leszűkített értelmezés folyamatosan bővül és bővíthető, bár a minimális belépési kritérium mivoltát nem vetkőzte le a fogalom és nem is kell neki. Az értékszintézis mellett Torma András középpontba állítja és a fogalom fejlődés mozgatórugójaként tekint a konvergenciára, azaz a konvergencia szintre, amelyet az uniós jog fejlődésével párhuzamosan emelkedett (Torma, 2011, pp. 196-197). Tormával hasonló álláspontra helyezkedik Ivan Koprić is, csak az általa megfogalmazottak már időben később, azaz az EKT átalakulásának egy későbbi időpontjában születtek (Koprić, 2017, p. 31). Szintén az értékszintézist helyezi a középpontba Józsa Zoltán is, logikája is hasonló a Torma András gondolatmenetéhez, azzal a különbséggel, hogy ő a

jó kormányzás alapelveinek a középpontba helyezését hangsúlyozza (Józsa, 2003, p. 730).

Nagy Mariann úgy összegzi az „értékszintézist” valló szerzők munkáját, hogy „a jó közigazgatás alapelvein és a Koppenhágai kritériumokon keresztül mutatják be, hogy az Európai Közigazgatási Tér létezik vagy legalábbis mindannyiunk által óhajtott intézmény.” (Nagy, 2021, p. 217)

Balázs István az eddig ismertetett elméleteket erőteljesen meghaladó gondolatokat fogalmaz meg. Alapvetően ő is rögzíti az EKT kezdeti „közigazgatási alapelv csomag” szerepét, de annál többet is elvár. A több pedig az EU és a tagországok közös együttműködésében „kifejeződő közös közigazgatási kultúra” (Balázs, 2014, p. 32) megléte. Ezt azonban csak akkor lehet számonkérni a tagállamokon, ha az EU-nak lenne olyan jogköre, amely alapján tudna kötelező szabályozást alkotni a tagállami közigazgatásokra. Ennek a problematikájáról írtunk korábban, Balázs István pedig tanulmányában az Európai Unió Alapjogi Chartáját vizsgálja és csak egy közvetett hatást jelöl meg a tagállami közigazgatási szabályozásra (Balázs, 2014, p. 33). Bár az alapjogi Charta nem vált ki megfelelő hatást, Balázs István jelöl meg ellenpéldát, amikor rögzíti, hogy ugyan az OECD által „készített anyagok minősége, az adatgyűjtés és elemzések megbízhatósága, ... összességében oda vezetnek, hogy az ajánlásokat kötelező erő hiányában is követik az érintettek.” (Balázs, 2014, p. 39). Van tehát közvetlen hatás is, ami a közös közigazgatási kultúrát mélységében is előremozdítja. Bár ettől függetlenül Balázs István is leszögezi, hogy amíg nincs közigazgatási szempontból szuverén uniós szinten, tehát a tagállamok a szuverenitásuk ezen részét – akár csak részint – nem adják át az Európai Unió részére, addig hiába vannak a tagállamok szabályozásában egymáshoz hasonló, egymáshoz közelítő elemek, addig az EKT-t nem tekinthetjük közös közigazgatási térnek (Balázs, 2014, p. 40). Balázs István 2019-ben már határozottabban fogalmaz, és úgy véli, az EKT valódi normatív tartalommal bír, „azonban csak két másik fogalom, az európai közigazgatási jog és az európai közigazgatás értelmezésével lehet kitölteni.” (Balázs, 2019) Megalopozza ezen véleményét azzal, hogy az EU szervei és a tagállamok közigazgatási szervei között jelentős kölcsönhatás van, azonban a már korábban említett jogi alapok hiánya miatt, ez csak (alap)elvek szintjén valósulhat meg (Balázs, 2019). Viszont a két említett fogalom (Balázs, 2019) léte ad egyfajta alapot az EKT számára, mint tartópillérek és a dinamikus változás irányába terelik az EKT fejlődését.

Az EKT vizsgálata során nem kerülhető meg Nagy Marianna átfogó elemzése, amely több – már citált szerző – gondolatait gyűjti össze tanulmányában. A szerzők megközelítéseit elismerve (meglátásunk szerint jogosan) mégis hiátust érez. Az oka pedig a konvergencia lehetőségeinek és gyakorlati megjelenésének az értékelésében keresendő. Bár a konvergencia

fogalmát több szerző is erőteljes kapcsolatba hozta az EKT-val, annak kibontása kevésbé történt meg. Nagy Marianna sem részletekbe menően teszi ezt meg, de egzakt módon fogja meg a véleménye szerint Balázs István elméletében megjelenő európai közigazgatási jog „egyik legmarkánsabb megjelenését”, amely az eljárási szabályok konvergenciája (Nagy, 2021, p. 222). Az eljárási szabályok kapcsán a szerző kiemeli az Európai Bíróság gyakorlatának szerepét, amely által az „európai eljárásjogi tendenciák ... ma már sokkal inkább az európai értékközösséget fejezik ki.” (Nagy, 2021, p. 222) Ez a Balázs István féle normativitás kívánalmának megjelenése. Nagy Marianna is felteszi azt a kérdést, hogy a normatív tartalom elég-e? Rögtön meg is válaszolja, hogy álláspontja szerint, nem. Ezt több indokkal is alátámasztja, de végső soron az EKT megreformálásának és újraszabályozásának igényét rögzíti (Nagy, 2021, p. 224).

Az EKT egy teoretikus koncepciónak indult, egy lehetséges, de nem szükségszerű (sőt, sokak által félt és veszélyesnek tartott) útnak, amely az EU integrációs folyamatainak egyik lehetséges iránya. Az integrációs folyamat, annak mélysége és intenzitása folyamatosan próbára teszi az EU kereteit. Mit „áldoznak fel” a tagállami szuverenitásból a közösség tagjai a közös célok érdekében, hol vannak a vörös vonalak, amelyeket (még) nem lépnek át? Ez minden nagy szerződmódosítás kérdése, hogy meddig mehetnek el a hatáskör átruházásban a tagállamok. A mit adok és mit kapok mérlegelésben nagyon sok szempont megjelenik, messze túlmutatva a jogi érvelés keretein, így ezek feltárására is távol áll jelen tanulmány vállalásain.

Azt viszont kijelenthetjük, hogy bizonyos folyamatok immár konstans módon hatnak az „együttmozgás” irányába. Ilyen a négy alapszabadságon alapuló közös piac átalakulása egységes piaccá (és immár kiterjesztve a még intenzívebb együttműködést megkövetelő digitális egységes piaccá). Az EU alapvető célja, a versenyképesség, amely megköveteli a hatékonyságot, ez pedig indirekt módon is arra sarkalja a résztvevőket, hogy saját működésükben is igazodjanak a kooperációból eredő feladatok leghatékonyabb ellátásához.

Itt találkozunk az EUMSZ 197. cikk (3) bekezdésének üvegplafonja, amely a tagállami végrehajtást továbbra is szigorúan tagállami hatáskörben tartja, az EU dinamikájával, az együttműködés rendszerből fakadó kényszerítő erejével. Az önkéntességet már most áttörik olyan kötelező szabályok, amelyek erőteljesen „pályára állítják” a tagállami igazgatási megoldásokat (egyik legfrissebb ilyen rendelet az eIDAS 2.0), és az általánosan elfogadott interoperabilitás elve mentén (habár nagyon lassan és óvatosan), de elkerülhetetlenül cammogunk az üvegplafon felé.

Amennyiben az EKT elméleti konstrukciója magában foglalja a normatív alapokon nyugvó, egységes szervezési elveken alapuló kooperációt a tagállamok végrehajtásának és az EU központi végrehajtásának alanyai

között (amely álláspontunk szerint kívánatos feltétel), úgy az üvegplafon áttörése elkerülhetetlen. Ez azonban, mint említettük korábban olyan rést üt a tagállami szuverenitáson, amely a jelenlegi EU keretein messze túlmutat.

A még távoli célt, az EKT-t látjuk (hogy tetszik vagy sem, az már egy másik kérdés), de hogy mikor érjük el még nagyon kétséges. Az biztos, hogy haladunk felé, mint egy gleccser, lassan és feltartóztatlanul, engedve a gravitáció törvényének (csak el ne olvadjunk menet közben).

## **1.2. A Sigma program és a „nem hivatalos acquis”**

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás feltételrendszere, az 1993-ban meghatározott koppenhágai kritériumok a politikai stabilitást és a piacgazdaságot hangsúlyozták (Csatlakozási kritériumok, n.d.), azonban az 1990-es évek bővítési tapasztalatai arra világítottak rá, hogy az uniós joganyag (acquis communautaire) átültetése önmagában nem elegendő, ha a tagjelölt államok nem rendelkeznek annak végrehajtásához megfelelő intézményi háttérrel. Alapvetően a SIGMA program eredeti célja az volt egyrészt, hogy a döntéshozók számára információkat és szakértői elemzéseket nyújtson az államok közigazgatásáról, másrészt pedig, hogy elősegítse a közszféra vezetői közötti kommunikációt és tapasztalatcserét (Gerencsér, 2023, p. 79).

A csatlakozási feltételeket rögzítő „koppenhágai kritériumok” megfogalmazásával jelentős lépést tettek az Európai Közigazgatási Térség kialakítása felé, amelyben fontos szerepet játszott az Európa Tanács, valamint az OECD és annak SIGMA programja is (Torma, 2011, p. 198). A még ma is működő SIGMA (Sigmaweb, n.d.) (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) az OECD és az Európai Unió közös kezdeményezése, amely az Unióhoz csatlakozó államok közigazgatási reformját támogatja (OECD, 1999, p. 2). Bár a SIGMA Program elvei nem kötelező érvényű ajánlások, azonban a csatlakozási tárgyalások során kiemelt feltételekként jelennek meg (Meyer-Sahling, 2011). A SIGMA Program például olyan ajánlásokat fogalmazott meg a rendszerváltó országoknak, amelyek révén felkészülhettek az uniós csatlakozásra, illetve az uniós jog megfelelő érvényesítésére (Torma, 2011, p. 199). A SIGMA kiemelt céljaként került rögzítésre – többek között – támogatni a kedvezményezett országokat a jó kormányzás kialakításában, valamint a közigazgatás hatékonyságának fejlesztésében (OECD, 1999, p. 2). Az egyes tagállamok közigazgatási szervezetrendszerére mivel nincsen konkrét kodifikált joganyag, ezért ezt a területet a szakirodalom „informális” vagy „nem hivatalos acquis”-nek nevezi. Ezzel összefüggésben Balázs István kiemelte, hogy „az ún. „informális közigazgatási acquis communautaire-ek” rendszere magába foglal minden olyan uniós

rendelkezést, amely horizontálisan vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre, személyzetre, illetve a joggyakorlatra az Európai Unión belül, továbbá az informális közigazgatási közösségi vívmányok alkalmazásának szintjét vették alapul egy adott tagjelölt ország részéről annak meghatározásához is, hogy a valódi, vagy formális közösségi vívmányok alkalmazásához közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik” (Balázs, 2019, p. 54).

Összegzésképp rögzíthető, hogy a hangsúly nem a szervezet uniformizálásán volt, hanem a közigazgatás kapacitásának megteremtésében állt, azaz, hogy képes-e a tagjelölt állam az uniós jogot végrehajtani, ugyanakkor az orientációs irány egyértelmű, és egy tagjelölt ország igyekszik megfelelni ezeknek.

## **2. A jelen: válságok, reziliencia és a ComPAct**

### **2.1. A Covid-19 hatása**

A Covid-19 világvárvány 2020–2021-ben stressztesztként érte az EKT-t, a Nagy Marianna által használt „2021.0” jelölés arra utal (Nagy, 2021), hogy a járvány az EKT gyakorlatát kényszerű „verziófrissítésre” készítette – mint a korábban is előforduló válságkezelés és a jogállamisági elvárások feszült együttállásában (Trondal & Peters, 2015). A reziliencia kérdése az EKT-ban ekkor jelenik meg, és fontos tanulság vonhatók le a közigazgatási alkalmazkodóképességről. Balázs István a közigazgatási rezilienciát úgy írja le, mint a rendszer képességét a működés elfogadható szinten tartására, illetve az erőforrások gyors átcsoportosítására válságban (Balázs & Hoffman, 2020, p. 5). A Covid19 idején ez különösen a gyors koordináció, a több szint és több szereplő (állam, önkormányzatok, civil és piaci szereplők) közti együttműködés és a tapasztalatok beépítése terén vált kritikus tényezővé (Balázs, 2021, p. 14). Az OECD 2023-as értékelése ezt empirikusan is megerősíti: a rugalmas munkaszervezés, a vezetői előrelátás, az agilis tervezés, a digitalizáció gyorsítása és a hálózatos együttműködések bizonyultak a reziliencia fő hordozóinak (OECD, 2023). A járvány bebizonyította, hogy az EKT rezilienciája nem csupán technikai kapacitások kérdése, hanem irányítási kultúra is – előrelátó stratégia, adatalapú döntéshozatal és intézményközi bizalom nélkül a gyorsítási kényszer széteső reakciókhoz vezet (OECD, 2023).

Minden válság katalizátorként hat, jelen esetben a konvergencia vagy divergencia kérdésében jelentkezik a válság kettős nyomása. Nagy Marianna az „Európai Közigazgatási Tér 2021.0” gondolatmenetében a pandémia kettős nyomását fejtette ki, nevezetesen a globális egészségügyi kockázat konvergenciát (egységesített, koordinált válaszokat) igényelt volna, a

tagállami reflexek azonban sokszor divergensek voltak (határozások, eltérő karantén- és oltási szabályok, nemzeti különutak) (Nagy, 2021, p. 197).

Az uniós jogi és szakpolitikai környezet eközben pragmatikusan próbált koordinálni, a Bizottság iránymutatásokat és ideiglenes utazási korlátozásokat javasolt, miközben a Schengen-rendszerben számos tagállam ideiglenes belső határellenőrzést vezetett be – gyakran a Szerződés szerinti határidők ismételt meghosszabbításával, ami a jogszerűség és arányosság vizsgálatát is napirendre tette (European Parliament, 2020).

Mindezek fényében a válságkezelésben az EKT egyszerre mutatott konvergencia-jeleket (közös ajánlások, „zöld sávok” az áruforgalomnak) és divergenciát (unilaterális határozások, eltérő végrehajtási gyakorlatok) (SWP Comment, 2020).

A Covid19-re adott tagállami válaszok többsége rendkívüli jogrendi eszközöket aktivált (vészhelyzet, kormányrendeleti jogalkotás, parlamenti felhatalmazás). Az Európai Parlament Kutatószolgálatának (EPRS) összehasonlító vizsgálata négy fő normatív mintát azonosított (alkotmányos rendkívüli jogrend, törvényi felhatalmazás, végrehajtói különjogok, „rendes” jog), és rámutatott a parlamenti kontroll és az időbeli-tárgyi korlátozások központi szerepére (European Parliamentary Research Service, 2020).

Emellett a Velencei Bizottság hangsúlyozta, hogy a vészhelyzeti eszközöknek időben korlátozottak, célhoz kötöttek és ellenőrizhetőnek kell lenniük, a jogállami kivételeknek is a törvényesség és arányosság mércéje alatt kell maradniuk (Council of Europe, n.d.). A magyar példa azonban jól illusztrálja a dilemmát, mivel a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet, majd felhatalmazási törvény, a különleges jogrend kiterjesztett végrehajtói eszköztára és a későbbi „járványügyi készség”<sup>1</sup> vitát váltott ki a felhatalmazások határaitól és a parlamenti ellenőrzés mértékéről (Szente, 2020, p. 122).

Ennek megkapcsán megállapíthatjuk, hogy a „2021.0” EKT egyik tanulsága, hogy a gyorsasági kényszer nem írhatja felül a jogállami biztosítékokat (Szilágyi, n.d.). Napjaink jogállamisági kérdéseit gyakran befolyásoló intézkedések során a bizalom, a legitimáció és az együttműködési hajlandóság feltétele az arányos, átlátható és kontrollált rendkívüli jogalkotás.

A járvány közvetlenül érintette az uniós menekültügyi rendszert is. Ennek során a tagállamok sorra függesztették fel a menedéjogi eljárásokat, korlátozták a hozzáférést a területhez vagy a kérelmezéshez, ami egyszerre

---

<sup>1</sup> P9 TA(2020)0307 - The impact of COVID-19 measures on democracy, the rule of law and fundamental rights - European Parliament resolution of 13 November 2020 on the impact of COVID-19 measures on democracy, the rule of law and fundamental rights (2020/2790(RSP)) (2021/C 415/05) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020IP0307>

vetett fel jogi (hozzáférés az eljáráshoz, adatvédelem távinterjúknál) és alapjogi kérdéseket (International Commission of Jurists, 2020). Ugyanakkor a nemzetközi és uniós szervek (UNHCR, EPRS) gyakorlati ajánlásokat adtak a hozzáférés fenntartására (orvosi szűrés a határon, karantén melletti beléptetés, távinterjúk garanciái), jelezve, hogy a közegészség-védelem és a menedékhez való hozzáférés nagyon is összeegyeztethető folyamat megfelelő koordináció mellett, ehhez azonban komoly együttműködés szükséges (European Council on Refugees and Exiles, 2020). Megállapíthatjuk ezek fényében, hogy a migrációs területen a konvergenciaigény (a jogokhoz való hozzáférés minimumainak biztosítása) és a divergáló tagállami reakciók látványosan feszültek egymásnak – ami sajnálatos módon aláasta az EKT „közös elvek” narratíváját (European Parliamentary Research Service, 2022).

Ha a járvány kapcsán tudományos értelemben véve pozitívumot szeretnénk kiemelni, akkor az kétségtelenül az lenne, hogy felgyorsította a közigazgatás digitalizációját (táv munka, távszolgáltatás, online eljárások). Az OECD és az Európai Bizottság új, horizontális adminisztratív kezdeményezései – különösen a ComPAct (Enhancing the European Administrative Space) – az EKT megújítását célozzák: készségfejlesztés, digitális és zöld kapacitásépítés, közigazgatási együttműködés erősítése 2030-ig (European Commission, n.d). Ennek tükrében mondhatjuk azt is, hogy a „2021.0” nem pusztán válságüzemmód, hanem az EKT „új verziója”, ami intézményesíteni kívánja a válság alatt tanultakat: adatvezérelt, hálózatos, digitálisan felkészült, zöld átmenetet támogató közigazgatást.

Balázs István szerint a reziliencia nem csak túlélés, annál sokkal több, ahogy a válságreakciók során láthattuk is. A tapasztalatok rendszerbe építése, a tanuló közigazgatás maga. A hazai tapasztalat alapján a magyar közigazgatás erős centralizált koordinációja gyors döntéseket tett lehetővé, ugyanakkor vitákat keltett a rendkívüli felhatalmazások kiterjedtsége és az ellenőrzés eszközei körül, a helyi szint bevonása, a partnerségek és a digitális infrastruktúra fejlesztése bizonyultak a tartós reziliencia magjának (Szente, 2020, p. 122).

A Covid-19 krízis feltárta az EKT erősségeit és gyengeségeit, emellett egyszerre kényszerített ki gyorsításokat és tárt fel széttartásokat. A „2021.0” tanulsága, hogy az EKT életképessége a reziliencián (szervezeti tanulás, hálózatos együttműködés), a konvergencia-mechanismusokon (előre egyeztetett minimumok) és a jogállami kapaszkodókon (idő- és tárgyi korlátok, ellenőrzés) áll vagy bukik. A következő „verziófrissítés” feladata, hogy ezekből tartós intézményi kapacitást építsen – nem a következő válság, hanem a mindennapi kormányzás minősége érdekében.

## 2.2. A CompAct kezdeményezés<sup>2</sup>

Az Európai Bizottság „Az európai közigazgatási térség megerősítése” (ComPAct) című kezdeményezése abból a felismerésből indul ki, hogy a minőségi közigazgatás a jó kormányzás, valamint az uniós és tagállami szakpolitikák eredményes végrehajtásának elengedhetetlen feltétele (European Commission, 2021a). Az Európai Unió egy olyan összetett és gyorsan változó környezetben működik, amelyet egyszerre jellemeznek gazdasági, társadalmi, technológiai és környezeti átalakulások, valamint egymással párhuzamos átmenetek – mindenekelőtt a digitális és a zöld átállás. E kihívások kezelése csak olyan közigazgatással lehetséges, amely cselekvésorientált, reziliens, innovatív és képes megőrizni a közbizalmat.

Az Európai Bizottság új kezdeményezést indított az európai közigazgatási tér bővítésére és megerősítésére, amely átfogó intézkedéscsomaggal kívánja támogatni a nemzeti közigazgatások modernizációját és a tagállamok közötti igazgatási együttműködés elmélyítését. A kezdeményezés központi célja, hogy a közigazgatás Európa-szerte jobban megfeleljen az állampolgárok és a vállalkozások igényeinek, különös tekintettel a gyorsabb, hatékonyabb és átláthatóbb ügyintézés iránti elvárásokra.

A ComPAct jelentőségét az adja, hogy ez az első olyan, uniós szinten megfogalmazott, koherens stratégiai keret, amely nemcsak egyes reformterületeket érint, hanem átfogó módon közelíti meg a közigazgatások előtt álló kihívásokat. A kezdeményezés kidolgozása során az állampolgárok véleménye is megjelent, ami hozzájárult ahhoz, hogy az intézkedések a mindennapi ügyintézés és az üzleti környezet valós igényeire reagáljanak. Ezáltal a közigazgatási tér bővítése nem pusztán intézményi vagy technikai kérdésként, hanem a közszolgáltatások minőségének javítását célzó társadalmi elvárásként jelenik meg.<sup>3</sup> A Bizottság értelmezésében a nemzeti közigazgatások napjainkban rendkívüli nyomás alatt működnek. A közelmúlt válságai – így a Covid-19 világjárvány, Oroszország Ukrajna elleni agressziója és az azt követő energiaválság – mellett a hosszabb távú strukturális kihívások, különösen a zöld és a digitális átállás, valamint a megfelelő szakértelem és munkaerő biztosítása is jelentős terheket rónak az

---

<sup>2</sup> Jelen alfejezet alapjául a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az európai közigazgatási térség megerősítése (ComPAct) COM/2023/667 final tárgyú dokumentum szolgál.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=COM:2023:667:FIN>

<sup>3</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az EU hosszú távú versenyképessége: előretétekintés a 2030 utáni időszakra COM/2023/168 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0168>

igazgatási rendszerekre (OECD, 2023). Ebben az összefüggésben a közigazgatás modernizációja nem kizárólag pénzügyi kérdés, hanem intézményi kapacitás-, készség- és együttműködés-fejlesztési feladat is.

A ComPact hangsúlyozza a közigazgatás megerősítésének szükségességét nemzeti, regionális és helyi szinten egyaránt, annak érdekében, hogy a közigazgatási szervek képesek legyenek végrehajtani a politikai prioritásokat, hatékonyan reagálni a válságokra, valamint kezelni az összetett társadalmi és gazdasági átalakulásokat. A kezdeményezés központi eleme az együttműködés és a bevált gyakorlatok cseréjének ösztönzése, abból a megközelítésből kiindulva, hogy az európai közigazgatások közös kihívásokkal szembesülnek, és ezekre összehangoltan, egymástól tanulva adhatnak fenntartható válaszokat.

Összességében a ComPact az EKT megerősítését olyan stratégiai eszközként értelmezi, amely hozzájárul az uniós és nemzeti szakpolitikák eredményesebb végrehajtásához, a bürokratikus terhek csökkentéséhez és a szolgáltatások minőségének javításához. A kezdeményezés ezzel megalapozza azt a keretet, amelyre a tanulmány további fejezetei részletesen építenek rá.

A közigazgatási szervek kulcsszerepet töltenek be az uniós szakpolitikák „lefordításában” nemzeti és helyi szinten alkalmazható intézkedésekkel. Feladatuk nem pusztán az uniós jog végrehajtása, hanem annak biztosítása is, hogy a szakpolitikák jól megtervezettek, tényadatokra épülők, a digitális kor követelményeihez igazodók és hosszú távon fenntarthatók legyenek. A közigazgatás meghatározó szerepet játszik a klímasemlegességhez vezető út, a 2030-ig szóló fenntarthatósági menetrend, valamint az EU hosszú távú versenyképességének biztosítása szempontjából. Emellett alapvető felelőssége van a digitális közszolgáltatások fejlesztésében, az interoperabilitás megteremtésében, a digitális készségek terjesztésében és az új technológiák – különösen a mesterséges intelligencia – etikus, elszámoltatható alkalmazásában.<sup>4</sup>

A dokumentum hangsúlyozza a közigazgatás jelentős gazdasági súlyát is. A közzsféra az EU GDP-jének több mint felét adja, a munkaerő mintegy egyötödét foglalkoztatja, és évente rendkívül nagy volumenű közbeszerzési piacot teremt. A központi, regionális és helyi közigazgatási szervek felelősek az uniós és nemzeti költségvetések hatékony kezeléséért, valamint az uniós források jelentős részének – különösen a kohéziós politika, a Next Generation EU és a Helyreállítási és Rezilienciáépítési Eszköz –

---

<sup>4</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A fenntartható versenyképességre, a társadalmi méltányosságra és a rezilienciára vonatkozó európai készségfejlesztési program COM/2020/274 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020DC0274>

végrehajtásáért. A Bizottság becslései szerint az igazgatási teljesítmény javítása évente több tízmilliárd euró megtakarítást eredményezhetne a tagállamok, illetve a vállalkozások számára, elsősorban az adminisztratív terhek csökkentésén és a hatékonyabb eljárásokon keresztül.

A ComPAct kiemelt figyelmet fordít a regionális és helyi közigazgatás szerepére. Ezek az intézmények állnak legközelebb az állampolgárokhoz, és döntő szerepet játszanak a helyi alapú politikák megvalósításában, a regionális versenyképesség erősítésében és a beruházások vonzásában. Ugyanakkor a helyi szintet gyakran kapacitáshiány, szakemberhiány és korlátozott hozzáférés jellemzi a képzési és tudásmegosztási lehetőségekhez, ami az uniós források hatékony felhasználását is akadályozhatja. A Bizottság ezért célzott támogatást tart szükségesnek e közigazgatási szintek megerősítésére (European Commission, 2021b).

A közigazgatás minősége szorosan összefügg a demokratikus kormányzással és a jogállamiság érvényesülésével. A Bizottság hangsúlyozza a feddhetetlenség, az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a korrupció elleni fellépés fontosságát, valamint a részvételen alapuló szakpolitikai döntéshozatal szerepét. A jól működő közigazgatás előfeltétele a közbizalom fenntartásának, továbbá annak, hogy az állam képes legyen hatékonyan és méltányosan reagálni az állampolgárok és a vállalkozások igényeire. A dokumentum az egyik legsúlyosabb strukturális kihívásként azonosítja a közigazgatási munkaerő helyzetét. Számos tagállamban nehézséget okoz a megfelelően képzett munkaerő bevonása és megtartása, miközben a demográfiai folyamatok miatt az elkövetkező években jelentős nyugdíjazási hullám várható. A felnőttkori tanulás alacsony szintje, a hosszadalmas toborzási eljárások és a túlzott kiszervezés egyaránt gyengíthetik az intézményi kapacitásokat és a szervezeti tanulást.<sup>5</sup>

E kihívások kezelésére a Bizottság egy átfogó intézkedéscsomagot javasol, amely az „európai közigazgatási térség” megszilárdítását célozza. A koncepció abból indul ki, hogy bár a tagállami közigazgatások intézményi felépítése és jogi hagyományai eltérőek, közös értékek és a jó igazgatás közös elvei kötik őket össze. Ezek közé tartozik a stratégiai jövőkép és vezetés, a tényalapú és inkluzív döntéshozatal, a professzionális és érdemalapú közszolgálat, az emberközpontú közszolgáltatások, az integritás és az elszámoltathatóság, valamint a fenntartható államháztartás.

A ComPAct három pillérré épül. Az első a közigazgatási készségfejlesztési program, amely a munkaerő továbbképzését, átképzését, mobilitását és a modern humán erőforrás-gazdálkodás elterjesztését

---

<sup>5</sup> A Régiók Európai Bizottsága véleménye – A helyi és regionális önkormányzatok igazgatási kapacitásainak javítása a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó beruházások és strukturális reformok megerősítése érdekében <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52019IR2043>

támogatja (European Commission, 2022). Ennek része a köztisztviselői csereprogramok (PACE), a közös uniós képzési kezdeményezések és az egységes kompetenciakeretek kialakítása. A második pillér a digitális kapacitások megerősítésére irányul, összhangban az Európa digitális évtizedének célkitűzéseivel, különös tekintettel az interoperabilitásra, a kiberbiztonságra és a mesterséges intelligencia felelős alkalmazására. A harmadik pillér a közigazgatások vezető szerepét hangsúlyozza a zöld átállásban, beleértve a klímapolitikai célok integrálását a szakpolitikákba, a zöld költségvetés-tervezést és a közigazgatás „belső zöldítését”.

Összességében a ComPact célja nem új hatáskörök létrehozása, hanem a meglévő uniós eszközök, finanszírozási mechanizmusok és együttműködési hálózatok összehangolt felhasználása annak érdekében, hogy a tagállami közigazgatások képesek legyenek megfelelni a jelenlegi és jövőbeli kihívásoknak. A kezdeményezés azt az alapvető üzenetet közvetíti, hogy az Európai Unió politikai ambíciói csak akkor válhatnak valóra, ha azok végrehajtását magas színvonalú, felkészült és együttműködő közigazgatások támogatják minden kormányzati szinten.

### 2.3. Összehasonlító táblázat: SIGMA vs. ComPact

Az alábbi táblázat a két keretrendszer dogmatikai és gyakorlati fókuszpontjait vetíti egymásra, bemutatva a „belépési küszöbtől” a „stratégiai autonómiáig” tartó ívet.

Összehasonlítási szempont	SIGMA Program (1998/1999)	ComPact Kezdeményezés (2023)
Elsődleges Cél	Csatlakozási alkalmasság (Accession-driven): Az EU-csatlakozás előkészítése, a joganyag átvételéhez szükséges intézményi minimum megteremtése.	Végrehajtási képesség és Reziliencia (Performance-driven): A már tagállami rendszerek modernizációja, a szakpolitikák (zöld/digitális) eredményes végrehajtása és válságállóság.
Közigazgatási Fókusz	Struktúra és Jogszerűség: A jogállami keretek, a kiszámíthatóság, az átláthatóság és a korrupciómentesség (jó kormányzás alapjai).	Készségek és Innováció: A humán erőforrás fejlesztése (skills), a digitális transzformáció, a zöld átállás és a hálózatos együttműködés.
Viszony a Szuverenitáshoz	Feltételesség (Conditionality): „Puha kényszer” a tagjelöltek felé; bár formálisan ajánlás, a csatlakozási tárgyalásokon de	Együttműködés (Cooperation): A tagállami autonómia tiszteletben tartása mellett közös eszközök, kapacitásmegosztás és szabványosítás (pl.

	facto követelmény.	interoperabilitás).
<i>Technológiai Szemlélet</i>	<i>Eszközszintű:</i> Informatikai támogatás az adminisztrációban (alapszintű nyilvántartások, folyamatok).	<i>Ökoszisztéma-szintű:</i> „Digital-ready” jogalkotás, adatalapú döntéshozatal, mesterséges intelligencia és interoperabilitás mint alapkövetelmény.
<i>Emberkép</i>	<i>Jogalany:</i> A jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog garantálása a polgár számára.	<i>Ügyfél/Felhasználó:</i> Emberközpontú szolgáltatások (human-centric), felhasználói élmény (UX) és inkluzivitás.
<i>Kulcsfogalmak</i>	<i>Reliability, Predictability, Accountability, Transparency</i>	<i>Resilience, Agility, Green &amp; Digital Transition, Skilling</i>

1. táblázat: A SIGMA és a ComPact összehasonlítása (saját szerkesztés).

Az összehasonlításból kirajzolódik az EKT metamorfózisa, nem pusztán a követelmények bővüléséről van szó, hanem alapvető paradigmaváltásról. A folytonosságot képviselik a jogi alapok és a demokratikus értékek (Rule of Law), amelyek továbbra is a rendszer megkérdőjelezhetetlen talapzatát képezik. Az innováció ugyanakkor markáns, a Stabilitástól a Rezilienciáig szemlélet megjelenése, a "Digital-added" helyett "Digital-by-default" koncepcióváltása, és az emberközpontúság előretörése mind jelentős előrelépés.

Összességében megállapítható, hogy az EKT fejlődése a statikus jogi megfelelés (SIGMA) irányából a dinamikus képességfejlesztés (ComPact) felé mozdult el. Ez a változás válasz az „üvegplafon” problémájára, mivel a jogi harmonizáció az EUMSZ 197. cikke miatt korlátozott, az EU a „soft law” eszközök (ComPact) és a technikai szabványok (digitális reziliencia) révén mélyíti az integrációt, létrehozva egy funkcionálisan egységes, de intézményileg tagolt európai igazgatási ökoszisztémát.

### 3. A jövő: digitális szuverenitás

#### 3.1. Digitális közigazgatás és szuverenitás - Az EKT transzformációja a technológiai integráció és a nemzeti autonómia feszültségében

A 21. század második évtizedében alapvető paradigmaváltás következett be, a digitalizáció, az adatalapú kormányzás és a mesterséges intelligencia (MI) térnyerése új dimenziót nyitott az integrációban. A digitális tér természete nem ismeri a hagyományos országhatárokat és a klasszikus hatásköri megosztást. Az Európai Unió digitális stratégiája – a digitális egységes piac (Digital Single Market) elmélyítése érdekében – olyan szabályozási eszközöket (rendeleteket) hívott életre, amelyek bár formálisan a belső piac

működését célozzák, tartalmukat tekintve mélyrehatóan avatkoznak be a tagállami közigazgatás szervezeti és eljárási autonómiájába.

Jelen fejezet azt a hipotézist vizsgálja, hogy a digitalizáció révén az EKT a „soft law” (ajánlások, elvek) világából a „hard law”, sőt a „code-based law” (kód alapú jog) irányába mozdul el. Ebben az új kontextusban a szuverenitás kérdése újraértelmeződik, a „digitális szuverenitás” nemcsak az állam képességét jelenti a saját digitális infrastruktúrájának ellenőrzésére (Kianpour et al., 2025, p. 3) a globális tech-óriásokkal (Big Tech) szemben, hanem a tagállamok küzdelmét is jelöli a közigazgatási eljárásjogi autonómia megőrzéséért egy egyre inkább központosított, interoperabilitáson alapuló európai rendszerben.

### **A Digitális Évtized Szakpolitikai Program 2030 (Decision (EU) 2022/2481): a kötelező digitalizációs pálya**

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2481 határozata, amely létrehozta „A digitális évtized 2030-ig szóló szakpolitikai programját”, az EKT digitális dimenziójának alkotmányozó jellegű dokumentuma. Ez a jogszabály túllép a korábbi, önkéntes alapú stratégiákon (pl. eGovernment Action Plans), és egy strukturált, mérhető és számonkérhető keretrendszert hoz létre a tagállami közigazgatások digitalizációjára (2030 digital decade policy programme, 2023).

A program egyik sarkalatos pontja, hogy 2030-ra a kulcsfontosságú közszolgáltatások 100%-ának online elérhetővé kell válnia az európai polgárok és vállalkozások számára. Ez a célkitűzés nem csupán technikai fejlesztést ír elő, hanem a közigazgatási folyamatok teljes újratervezését (Business Process Reengineering) kényszeríti ki. A Front-office és Back-office integráció elengedhetetlen, a teljes online elérhetőség nem valósítható meg csupán a felhasználói felületek (front-end) digitalizálásával. Szükségszerűvé teszi a háttérfolyamatok (back-office) teljes automatizálását és a papíralapú ügyintézés felszámolását is. Ez közvetlen hatást gyakorol a nemzeti eljárásjogokra, amelyeknek biztosítaniuk kell a digitális bizonyítékok, az automatizált döntéshozatal és az elektronikus kézbesítés jogi érvényességét.

Megjelenik továbbá az ügyfélélmény mint jogi követelmény, a határozat hangsúlyozza a „felhasználóközpontúságot” és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát.<sup>6</sup> Ezzel az ügyfélélmény (User Experience - UX) a közigazgatás-tudományi elméletből jogi normává emelkedik. A tagállamoknak olyan rendszereket kell építeniük, amelyek nemcsak

---

<sup>6</sup> Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030 (Text with EEA relevance) PE/50/2022/REV/1 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/2481/oj/eng>

működnek, hanem használhatók is („user-friendly”), ami új kompetenciákat követel meg a közigazgatási szakemberektől.

A Határozat ciklikus együttműködési mechanizmust vezet be, amely megköveteli a Nemzeti ütemtervek (Roadmaps)<sup>7</sup>, és a DESI Index alapján éves jelentések<sup>8</sup> készítését. Ez a mechanizmus korlátozza a tagállamok szuverén jogát arra, hogy saját prioritásaik szerint fejlesszék közigazgatásukat. A digitalizáció ütemét és irányát immár nem kizárólag a nemzeti parlamentek és kormányok, hanem az uniós célértékek és a Bizottság ajánlásai határozzák meg (ez egyébiránt nem új jelenség, csak az intenzitás, amely felerősödik).

A program ösztönzi a tagállamok közötti konzorciumok (European Digital Infrastructure Consortia - EDIC) létrehozását nagyszabású digitális infrastruktúrák (pl. közös adatterek, blokklánc-szolgáltatások, szuperszámítógépek, digitális infrastruktúra-konzorcium<sup>9</sup>) fejlesztésére (European Digital Infrastructure Consortium, 2026). Az infrastrukturális integrációja által a nemzeti digitális infrastruktúrák fizikailag és logikailag is összekapcsolódnak, amely növeli a hatékonyságot és a méretgazdaságosságot, ugyanakkor csökkenti az egyes tagállamok önálló cselekvési képességét. Egy közös európai blokklánc-infrastruktúra (EBSI) esetében például a hitelesítési folyamatok ellenőrzése megoszlik a résztvevők között, ami a szuverenitás „megosztását” (pooling of sovereignty) jelenti a digitális térben. Fontos megjegyezni, hogy ezek a programok önkéntesek, de hatásuk egyértelműen érzékelhető a tagállami mechanizmusok közeledésében.

## **Interoperable Europe Act: a közszféra-interoperabilitás mint technikai integrációs pálya**

Az Interoperable Europe Act – Regulation (EU) 2024/903 az interoperabilitást technikai integrációs pályává emeli, a közös irányítást (Interoperable Europe Board), a megoldások megosztására és újrahasznosítására szolgáló ökoszisztémát (Interoperable Europe Portal), valamint a határokon átnyúló interoperabilitást érintő változásokhoz kapcsolt

---

<sup>7</sup> A tagállamoknak részletes nemzeti ütemterveket kell benyújtaniuk, amelyekben bemutatják, hogyan kívánják elérni a 2030-as célértékeket. Ezeket a terveket a Bizottság értékeli.

<sup>8</sup> A DESI eredetileg statisztikai eszköz volt, a (EU) 2022/2481 határozat révén szakpolitikai nyomásyakorlási eszközzé vált. Azok a tagállamok, amelyek tartósan elmaradnak a célértékektől, korrekciós intézkedésekre kényszerülhetnek, illetve eleshetnek bizonyos uniós forrásoktól (pl. Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz - RRF források).

<sup>9</sup> A Bizottság (EU) 2025/2414 végrehajtási határozata (2025. december 2.) a közigazgatás átalakítását segítő innovatív, átfogó, összekapcsolt szolgáltatásokkal foglalkozó európai digitális infrastruktúra-konzorcium (IMPACTS-EDIC) létrehozásáról (C/2025/8131), az IMPACTS-EDIC-nek Magyarország is alapító tagja.

kötelező interoperabilitási értékelést vezet be. A szuverenitás „hard-edge” pontja itt a rendszer-architektúra, azaz a rendelet a nemzeti megoldások „belső” technikai döntéseit (adatmodellek, interfészek, azonosítási és adatsere-folyamatok) uniós szintű megfelelési elvárások felől teszi értékelhetővé. Ennek relevanciája abban áll, hogy a technikai interoperabilitás a jövőben nem egyszerűen hatékonysági kérdésként, hanem jogilag előírt együttműködési- és értékelési kötelezettségek rendszerén keresztül jelenik meg, ami a nemzeti digitális közigazgatási rendszerek „összekapcsolhatóságát” a szuverenitás új mércéjévé teheti. A rendelet 3. cikke 2025 januárjától kötelezővé teszi az interoperabilitási értékelés elvégzését minden olyan esetben, amikor egy uniós intézmény vagy tagállami közszférabeli szervezet új, határokon átnyúló relevanciával bíró digitális közszolgáltatást vezet be, vagy egy meglévőt jelentősen módosít.<sup>10</sup>

### **AI a közigazgatásban: az AI Act és az EKT-kompatibilitás**

Az AI Act (Regulation (EU) 2024/1689) a közigazgatási AI-használatot a kockázatkezelés és bizonyíthatóság logikájába tereli, itt a magas kockázatú rendszereknél kockázatkezelés, adatkormányzás, naplózás, technikai dokumentáció, használati utasítás és emberi felügyelet kötelező. A közfeladatot ellátó szervek számára külön jelentőségű az alapjogi hatásvizsgálat kötelezettsége, amely ex ante jogállami kontrollt igényel az AI bevezetése előtt. E követelmények akkor illeszthetők az EKT jó közigazgatási minimumaihoz, ha az „emberi felügyelet” nem formális, hanem tényleges felülvizsgálati kapacitást jelent (döntés-felülbíráhatóság, indokolási fegyelem, hozzáférhető jogorvoslat). E jogállami beágyazást a „procedurális digitális konstitucionalizmus” irányába mutató elmozdulásként jellemezhetjük, a digitális hatalom korlátozásának kulcsa a jogorvoslati és eljárási garanciarendszer „beépítése” a technológiába (Pollicino, 2023). Itt tehát egy újabb, a közigazgatási eljárásokat jelentősen érintő technológiában már megjelennek a közös szabályok.

### **Common European Data Spaces és európai adat-kormányzás**

A közös európai adat-terek az adatok áramlását a digitális közigazgatás „vérkeringéseként” jellemezhetjük, ugyanakkor a hozzáférés és újrahasznosítás feltételei szuverenitási kérdéseket is felvetnek (különösen kritikus infrastruktúrák, egészségügyi és közszféra-adatok esetén). Az Európai Adatstratégia a szektorális adat-terek kiépítését a bizalom és versenyképesség céljaihoz köti. A Data Governance Act és a Data Act e

---

<sup>10</sup> Ez az intézkedés egyfajta előzetes (ex ante) kontrollt vezet be a nemzeti fejlesztések felett.

keretet normatív eszközökkel erősíti az adatmegosztás intézményi-piaci feltételeit, valamint az adathozzáférést szabályozzák, ami a digitális szuverenitást nem adatlokalizációként, hanem hozzáférés- és kontrollszabályozásként fogalmazza újra. E megközelítés az USA és Kína platform- és infrastruktúrafüggőségével szemben a jogi eszközökön keresztül „stratégiai autonómia” modelljét preferálja, a szuverenitás a szabályozott adat-ökoszisztémák feletti irányításban, nem pedig a pusztán adatáramlás-korlátozásban jelenik meg. Ez a megoldás tagállami szinten nem kivitelezhető a már meglévő digitális közszolgáltatások, valamint az egységes piac mechanizmusai miatt, így egy újabb szükségszerű „integrációs lépés”.

Összegezve megállapítható, hogy az EKT fejlődése a digitális korban a konvergencia új szakaszába lépett. Az EU a digitális szakpolitikákon keresztül (Interoperable Europe Act, AI Act, eIDAS 2.0) sikeresen kerüli meg az EUMSZ 197. cikkének korlátait. A jogi harmonizáció tilalmát felváltja a technikai és szabványalapú harmonizáció kötelezettsége. Amikor egy tagállamnak kötelezően alkalmaznia kell egy uniós interoperabilitási protokollt vagy egy AI-kockázatelemzési eljárást, az adminisztratív eljárásjoga *de facto* egységesedik. Ezzel párhuzamosan a tagállamok paradox helyzetbe kerültek. Ahhoz, hogy megőrizzék „digitális szuverenitásukat” a globális technológiai óriásokkal és geopolitikai riválisokkal (USA, Kína) szemben, fel kell adniuk közigazgatási autonómiájuk egy részét, és be kell tagozódniuk a közös európai digitális infrastruktúrába („pooling of sovereignty”). Az izoláció a digitális térben nem szuverenitást, hanem kiszolgáltatottságot és lemaradást eredményezne.<sup>11</sup> Az EKT evolúciójában a reziliencia (2.1. Covid19 hatása fejezet és Fernández-Pasarín & Lanaia, 2025, p. 86) és a digitális szuverenitás előtérbe kerüléseként, valamint a soft-law koordináció „keményedéseként” látjuk, ami a technikai szabályok és a jó közigazgatás eljárási minimumainak szoros összekapcsolását teszi szükségessé.

### **3.2. A kodifikáció esélyei: ReNEUAL**

Az egységesítés, mint cél a közigazgatási eljárásjog területén is megjelent. Bár azt mondhatjuk, hogy az Európai Unió integrációs folyamatának egyik legvitatottabb kérdése a közigazgatási anyagi, illetve eljárásjogi szabályok egységesítése, erre mégis láthattunk kísérleteket.

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózatot (Research Network on European Administrative Law) (a továbbiakban: ReNEUAL) 2009-ben hozták létre Herwig C.H. Hofmann és Jens-Peter Schneider

---

<sup>11</sup> Ehhez nagyon hasonló folyamat játszódott már le az EU energiapolitikájában.

professzorok kezdeményezésére, akik Jacques Ziller professzorral közösen koordinálták a munkacsoportot (Hofmann et al., 2014, p. 3). Az Európai Parlament 2013-ban kérte fel a Bizottságot, hogy terjesszen elő egy egységes közigazgatási jogszabálytervezetet az uniós hatóságok számára (Rennert, 2016, p. 69). A mintaszabályok kidolgozására négy munkacsoport került felállításra, amelyek az Európai Unió belüli közigazgatási eljárások főbb aspektusait vizsgálták (Hofmann et al., 2014, p. 3). A modellszabályok kidolgozásához először az egyes tagállamok nemzeti jogrendszereit vizsgálták, majd ezt követően egy indokolással is ellátott előzetes verziót állítottak össze, amelyet végül többszöri átdolgozás után, széleskörű szakértői körök bevonásával fogadtak el (Hofmann et al., 2014, p. 29). A kutatás eredményeképp a ReNEUAL 2014-ben dolgozta ki az ún. európai közigazgatási modellszabályokat (ReNEUAL 1.0, n.d.), amelyben hat könyvben került kidolgozásra egy indokolással ellátott jogszabálytervezet (Varga Zs., 2014, pp. 545-546). A modellszabályokkal kapcsolatos központi kérdés a kezdetektől az volt, hogy képesek-e túlmutatni a soft law jellegükön vagy a későbbiekben valódi uniós kodifikációs alapként szolgálhatnak-e.

A ReNEUAL csoport által megalkotott modellszabályok könyveinek felépítése a következőképp alakult: az első könyv általános rendelkezéseket tartalmazta, a második a közigazgatási jogalkotásra helyezte a hangsúlyt, a harmadik az egyedi ügyekben történő döntéshozatallal, a negyedik a közigazgatási szerződésekkel, az ötödik a kölcsönös segítségnyújtással, a hatodik pedig az információáramlással foglalkozott. Példaként kiemelhető a közigazgatási szerződésekkel foglalkozó IV. Könyv, amellyel összefüggésben már az első könyv bevezetőjében olvasható arra történő utalás, hogy az európai közigazgatási anyagi, illetve eljárási szabályok egységesítése már csak azért sem egyszerű, mivel míg a német törvény a közjogi jogviszonyt létrehozó *öffentlich-rechtlicher Vertrag*-ot említi, addig a magyar szabályozás egy tisztán hatósági jogviszonyt létrehozó hatósági szerződésről beszél (Kovács et al., 2017, p. 178). Ezzel összefüggésben azonban problémaként jelentkezett, hogy az egyes tagállamok vagy egyáltalán nem ismerik, vagy más-mást értenek a közigazgatási szerződés jogintézménye alatt (Nagy, 2017, p 389). Egy további példaként említhető a III. Könyv, amely az egyedi ügyekben történő döntéshozatalra fókuszált. A harmadik könyv 2. cikke a fogalom meghatározásokat rögzíti, amely kapcsán elmondható, hogy talán az egyik legnagyobb kihívás a jogalkotó számára, hogy valamennyi tagállamra vonatkozóan közösen és egyértelműen értelmezett definíciók szülessenek (Vértesy et al., 2017, p. 80). Látható, hogy az ilyen példák miatt bizonyul nehéz feladatnak uniós szinten az egységesítés a közigazgatási eljárásjog területén.

Zárásképp azt mondhatjuk, hogy a tagállami hatóságok közigazgatási eljárásaira a szétszórt és sokszor speciális szabályok vonatkoznak, ezt

igyekezett a ReNEUAL tervezet kiküszöbölni (Rennert, 2016, p. 69). Mindazonáltal a ReNEUAL modellszabályok célja nem a tagállami autonómia korlátozása volt, hanem egy koherens keretrendszer biztosítása a tagállami hatóságok számára. A mintaszabályok rendeltetése elsődlegesen az, hogy egy dokumentumba foglalja az Európai Unió már meglévő, a közigazgatás működése tekintetében is releváns alkotmányos alapelveket, illetve értékeket (Boros, 2015). Mindezekkel összefüggésben pedig látható, hogy a modellszabályokkal az egységesítés irányába mozdult el az Európai Unió, viszont annak realitása jelenleg kevés, hogy megvalósuljon egy ténylegesen egységes európai közigazgatási eljárásjog.

### **Összegző gondolatok - Az Európai Közigazgatási Tér metamorfózisa**

Az EKT evolúciójának vizsgálata rávilágított arra, hogy a fogalom mára végérvényesen túlélt a korai szakirodalom által leírt „metafora” vagy „álom” keretein. A kutatásunk konklúziója szerint az EKT ma már nem egy statikus elméleti modell, hanem egy dinamikus kormányzási kapacitás-ökoszisztéma, amelyet a jogi korlátok, a fejlesztési programok és a technológiai kényszerek hármassága formál.

Ez az ökoszisztéma egy sajátos feszültségtérben működik. Egyrészt az EUMSZ 197. cikke továbbra is rögzíti a „jogi üveglapot”, amely kizárja a tagállami közigazgatások közvetlen harmonizációját és a végrehajtást nemzeti hatáskörben tartja. Másrészt ezt a merev jogi keretet a „soft law” eszközökből (ComPact, SIGMA) és a technikai szabványosításból (AI Act, Interoperable Europe Act) álló hálózat folyamatosan feszegeti és átjárhatóvá teszi. A ComPact kezdeményezés például a közigazgatási tér megerősítését már nem jogi egységesítésként, hanem a szakpolitikák eredményes végrehajtásához szükséges kapacitásépítésként definiálja. Ezzel párhuzamosan a technológiai imperatívusz – különösen az interoperabilitás és a mesterséges intelligencia szabályozása – a jogi harmonizáció tilalmát technikai és szabványalapú harmonizációs kötelezettséggel váltja fel. Amikor egy tagállamnak kötelezően alkalmaznia kell egy uniós interoperabilitási protokollt, az adminisztratív eljárásjoga *de facto* egységesedik, megkerülve a *de jure* korlátokat.

A jövő iránya tehát egyértelműen a „megosztott igazgatás” (shared administration) mélyülése felé mutat. Ez a koncepció feloldja a digitális szuverenitás látszólagos ellentmondását. A 21. századi digitális térben ugyanis az izoláció nem szuverenitást, hanem kiszolgáltatottságot eredményezne. A tagállamok paradox helyzetbe kerültek, ahhoz, hogy megőrizzék cselekvőképességüket a globális technológiai versenyben, „meg kell osztaniuk” szuverenitásuk egy részét („pooling of sovereignty”) és be kell tagozódniuk a közös európai infrastruktúrákba.

A nemzeti autonómia tehát formálisan megmarad, de a funkcionális rendszerek – az adatcsere, az azonosítás (eIDAS 2.0) és a háttér folyamatok szintjén – elválaszthatatlanul összefonódnak. Az EKT fejlődése így mozdul el a „soft law” koordináció világából a „hard law”, sőt a „code-based law” irányába, ahol a közös technikai kódexek válnak az integráció új, láthatatlan alkotmányává. Ahogy a gleccserhasonlat is sugallja: a folyamat lassú és feltartóztathatatlan, az üvegplafon áttörése pedig nem politikai döntés, hanem technológiai szükségszerűség eredménye lesz.

Zárszóként következzen egy értékelő táblázat a tagállami eljárási autonómia korlátozásának mechanizmusairól.

<i>Mechanizmus</i>	<i>Eljárásjogi konvergencia</i>	<i>Technikai- architekturális konvergencia</i>	<i>Intézményi együttműködési kényszer</i>	<i>Autonómia- kompromisszum (vesztés / nyereség)</i>
Soft law elvek és ajánlások (pl. SIGMA-elvek; CompAct keret)	Közepes (közvetett): eljárási minimumok és "jó gyakorlatok" diffúziója; reputációs/peer nyomás.	Alacsony: technikai döntésekre csak iránymutató jelleggel hat.	Közepes: hálózatok, képzések, szakértői csere, tematikus együttműködés.	Autonómia formálisan magas; a "puha" nyomás miatt prioritások és elvárások beszükhethetnek.
Finanszírozás és feltételeesség (reform- és beruházási ösztönzők)	Közepes–magas: mérföldkövekhez/mutatókhoz kötött reformok eljárási standardokat idézhetnek elő.	Közepes: IT- és adat-architektúra fejlesztések célhoz kötése; kompatibilitási elvárások.	Közepes: programmenedzsment, jelentéstétel, audit, koordinációs fórumok.	Autonómia csökken a forrás-hozzáférés feltételei miatt; nyereség a kapacitás- és infrastruktúra-építés.
Benchmarking, monitoring, peer review (pl. Digitális Évtized: roadmap, DESI-alapú éves ciklus)	Közepes: mérés és összehasonlíthatóság eljárási "szabványokat" juttatalmaz (átláthatóság, teljesítmény).	Közepes: mérőszámok az interoperabilitás és adatkezelés egységesítése felé terelnek.	Magas: ciklikus jelentéstétel és visszacsatolás; közös céltértek miatti koordináció.	Autonómia formálisan megmarad, de a céltértek és ajánlások "pályára állítják" a fejlesztési döntéseket.

<p>Interoperable Europe Act (Regulation (EU) 2024/903)</p> <p>– interoperabilitási értékelés, Board, megoldás-ökoszisztéma</p>	<p>Magas: a határon átnyúló relevanciájú digitális szolgáltatásoknál kötelező értékelés "eljárásrenddé" teszi a megfelelést.</p>	<p>Magas: adatmodellek, interfészek, azonosítási/adatcsere-folyamatok összehangolása; újrahazsnosítás ösztönzése.</p>	<p>Magas: Interoperable Europe Board és portál; együttműködési és megosztási kötelezettségek.</p>	<p>Autonómia csökken a belső architekturális döntéseknél; nyereség a határon átnyúló szolgáltatási minőség és kompatibilitás.</p>
<p>AI Act (Regulation (EU) 2024/1689) – kockázatkezelés, naplózás, dokumentáció, emberi felügyelet</p>	<p>Magas: ex ante kontroll, bizonyíthatóság, tényleges felülvizsgálat és jogorvoslati kapacitás "beégetése".</p>	<p>Magas: logolás, dokumentáció, adatkormányzás, monitoring; auditálhatóság követelménye.</p>	<p>Közepes–magas: felügyeleti ökoszisztéma, megfelelési eljárások; szervezeti kapacitás- és felelősségi rend.</p>	<p>Autonómia csökken az algoritmikus döntési szabadságban; nyereség a legitimitás, átláthatóság és kockázatsökkentés.</p>

2. táblázat: A tagállami eljárási autonómia korlátozásának mechanizmusai az EUMSZ 197. cikk szerinti harmonizációs korlát mellett (saját szerkesztés az EUMSZ 197. cikk (adminisztratív együttműködés; harmonizáció kizárása), a Digitális

Évtized 2030 szakpolitikai program (Decision (EU) 2022/2481), az Interoperable Europe Act (Regulation (EU)

2024/903), az AI Act (Regulation (EU) 2024/1689), valamint a ComPact közlemény (COM(2023) 667 final) alapján.).

Értelmezési megjegyzés. A táblázatban alkalmazott „magas/közepes/alacsony” minősítések kvalitatív, rangsoroló kategóriák, amelyek nem empirikus, kvantitatív mérésből származnak, és nem a tényleges tagállami teljesítés (compliance) mértékét fejezik ki. A besorolás célja annak jelzése, hogy az adott mechanizmus jogi/intézményi kialakítása alapján várhatóan milyen erős konvergenciapotenciállal bír (eljárásjogi, technikai-architekturális és együttműködési dimenziókban). A kategóriák meghatározása összehasonlító jogi/kormányzási elemzésen alapul, különösen az alábbi indikátorok figyelembevételével: (i) a kötőerő és kikényszeríthetőség foka (kötelező jelleg, jogkövetkezmények), (ii) a megfelelés „eljárásrendd” tétele (kötelező lépések, értékelés/dokumentáció/audit), (iii) a technikai standardizáció és interoperabilitási kényszer erőssége, (iv) a monitoring/peer-pressure és feltételeesség intenzitása, valamint (v) az intézményi beágyazottság (testületek, ciklusok, koordinációs kötelezettségek). A minősítések tehát relatív (a táblázat mechanizmusai közötti) összevetést szolgálnak, és elméleti-analitikus következtetést fejeznek ki a de facto konvergencia kiváltására való képességről.

## Forrásjegyzék

1. Balázs, I. (2014). Európai közigazgatás-álmom, vagy valóság? In: Patyi, A. & Lapsánszky, A. (szerk.), *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére* (pp. 29-40.). Wolters Kluwer.
2. Balázs, I. (2019). Európai Közigazgatási Térség. In Jakab, A., Kőnczöl, M., Menyhárd, A. & Sulyok, G. (szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.
3. [https://ijoten.hu/szocikk/europai-kozigazgatasi-terseg#\\_ftnref5](https://ijoten.hu/szocikk/europai-kozigazgatasi-terseg#_ftnref5)
4. Balázs, I. (2021). A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID válság idején. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1) klnsz. 13-22.
5. Balázs, I. (2026). *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
6. Balázs, I. & Hoffman, I. (2020). Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers*, 2020/21, 1-16.
7. Boros, A. (2015). A közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé. *Új Magyar Közigazgatás*, 8(4), 1–13.
8. Fernández-Pasarín, A. M. & Lanaia, A. (2025). The governance of the recovery and resilience facility. The incremental innovation of standard conditionality regime. *European Policy Analysis*, 11, 75-93. <https://doi.org/10.1002/epa2.1230>
9. Ficzer, L. (2010). *Európai közigazgatás - nemzeti közigazgatás*.
10. <https://ficzerelajos.files.wordpress.com/2010/01/ficzere-lajos-ta.pdf>
11. Gerencsér, B. Sz. (2023). Principles for the Europeanisation of Public Administration. In Search of the European Procedural Administrative Principles. *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, 8(1), 73-89. <https://doi-org/10.53116/pgafllr.6850>

12. Hofmann, H. C. H., Schneider, J.-P. & Ziller, J. (szerk.) (2014). ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. [https://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model\\_Rules-Compilation\\_BooksI\\_VI\\_2014-09-03.pdf](https://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf)
13. Józsa, Z. (2003). Az Európai Közigazgatási Tér összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 53(12), 723-736.
14. Kianpour, M., Earls Davis, P.A. & Windekilde, I.M. (2025). Digital sovereignty in practice: analyzing the EU's NIS2 directive. *Int. J. Inf. Secur.* 24, 167, <https://doi.org/10.1007/s10207-025-01090-4>
15. Koprić, I. (2017). European Administrative Space – Myth, Reality, and Hopes. In Koprić, I. & Kovač, P. (Eds.), *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities* (pp. 31-54.). NISPAce.
16. Kovács, L., Várhomoki-Molnár, M., Szilvássy, Gy. P., Koi, Gy. & Iván, D. (2017). IV. Könyv. A közigazgatási szerződések. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(2) klnsz. 134–179.
17. Meyer-Sahling, J.-H. (2011). The Durability of EU Civil Service Reform in Central and Eastern Europe after Accession. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(2), 231–260.
18. Nagy, M. (2017). Közigazgatási szerződés az európai uniós eljárásjogban, avagy szabályozás Szkuilla és Kharübdisz között. *Jogtudományi Közlöny*, 72(9), 386-393.
19. Nagy, M. (2021). Európai Közigazgatási Tér 2021.0 verzió korona idején. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1) klnsz. 216-225.
20. Pollicino, O. (2023). A New Geometry for Digital Constitutionalism? In Enes, G., Neves, I. & Morais Rocha, T. (Dds.), *A Digital Europe for Citizens. DigEUCit 2023*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-032-02500-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-032-02500-5_2)
21. Rennert, K. (2016). ReNEUAL- Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht aus der Sicht des BverwG. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 131(2), 69–136.
22. Sente, Z. (2020). A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 61(3), 115-139.
23. Szilágyi, E. (n.d.) *Epidemic and special legal order in Hungary* (Policy Brief). [https://jog.tk.hu/uploads/files/Policy\\_Brief\\_Hungary.pdf](https://jog.tk.hu/uploads/files/Policy_Brief_Hungary.pdf)
24. Torma, A. (2011). Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6(klnsz), 196-210.
25. Trondal, J. & Peters, B.G. (2015). A Conceptual Account of the European Administrative Space. In Bauer, M. W. & Trondal, J. (Eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System. European Administrative Governance* (pp. 79–92). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9781137339898\\_5](https://doi.org/10.1057/9781137339898_5)
26. Varga Zs., A. (2014). Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 61(10), 545-555.
27. Vértessy, L., Pollák, K., Boros, A., Váczi, P., Kocsis, D. & Linder, V. (2017). III. Könyv. Az egyedi ügyekben történő döntéshozatal. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(2) klnsz. 78–132.
28. Council of Europe. (n.d.). *Venice Commission: Emergency powers – what standards?* <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/venice-commission-covid19>
29. Csatlakozási kritériumok. (n.d.). <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>
30. European Commission. (n.d.). *Enhancing the European Administrative Space (CompAct)* COM(2023) 667. <https://reform-support.ec.europa.eu/public->

- [administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact\\_en](#)
31. European Commission. (2021a). *A 2021. évi stratégiai előrejelzési jelentés*. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report\\_hu](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_hu)
  32. European Commission. (2021b). *Cohesion in Europe towards 2050 - Eighth report on economic, social and territorial cohesion*. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf)
  33. European Commission. (2022). *Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research*. [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/file/staff-working-document-supporting-connecting-policymaking-member-states-scientific-research\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/file/staff-working-document-supporting-connecting-policymaking-member-states-scientific-research_en)
  34. European Council on Refugees and Exiles. (2020). *CRE Information Sheet: COVID-19 measures related to asylum and migration*. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-INFO-5-May-.pdf>
  35. European Digital Infrastructure Consortium. (2026). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/edic>
  36. European Parliament. (2020). *EP Research Service: Impact of coronavirus on Schengen borders*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649347/EPRS\\_BRI\(2020\)649347\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649347/EPRS_BRI(2020)649347_EN.pdf)
  37. European Parliamentary Research Service. (2020). *States of emergency... Normative response and parliamentary oversight*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS\\_STU\(2020\)659385\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf)
  38. European Parliamentary Research Service. (2022). *Briefing: Impact of Covid-19 on asylum procedures in EU MS*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733629/EPRS\\_BRI\(2022\)733629\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733629/EPRS_BRI(2022)733629_EN.pdf)
  39. International Commission of Jurists. (2020). *ICJ Briefing: Impact of COVID-19 measures on rights of migrants and refugees in the EU*. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/06/Covid19-impact-migrants-Europe-Brief-2020-ENG.pdf>
  40. OECD. (1999). *European Principles for Public Administration, SIGMA Papers*, No. 27, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>
  41. OECD. (2023). *More resilient public administrations after COVID-19: Lessons from using the Common Assessment Framework (CAF) 2020, OECD Public Governance Policy Papers*, No. 29, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8d10bb06-en>
  42. ReNEUAL 1.0. (n.d.). *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. <https://renewal.eu/projects-and-publications/renewal-1-0>
  43. Sigmaweb. (n.d.). <https://www.sigmaweb.org/>
  44. SWP Comment. (2020). *EU Border Security in a Time of Pandemic*. [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2020C28\\_Schengen.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2020C28_Schengen.pdf)
  45. UNHCR. (2020). *Practical recommendations to ensure access to asylum*. <https://www.unhcr.org/news/press-releases/coronavirus-unhcr-offers-practical-recommendations-support-european-countries>
  46. 2030 digital decade policy programme. (2026). <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/2030-digital-decade-policy-programme.html>