

---

---

## **Európai Közigazgatási Tér 2021.0 verzió**

### **korona idején**

Nagy Marianna \*

---

Egy ünnepelt kötetnek a laudáció mellett az is lehet az egyik funkciója, hogy reflektáljon az ünnepelt tudományos tevékenységére, korábbi írásaira. Torma András egyik legtöbbet idézett írása az *Európai Közigazgatási Térre*<sup>1</sup> foglalkozik. Az Európai Közigazgatási Tér olyan, mint a fizikában az éter. Mindenki beszél róla, de senki sem látta. Külön érdekessége, hogy ahányan vizsgálják, annyiféle nézőpont (közigazgatástudományi, jogtudományi, politikatudomány i stb.), és bár a név alapján úgy tűnik, hogy ugyanarról beszélnek, ha alaposan megnézzük az Európai Közigazgatási Térrel foglalkozó tanulmányokat, akkor azt tapasztaljuk, hogy szinte mindenki mást lát benne. Az Európai Közigazgatási Tér az uniós bővítés (és ezzel együtt a csatlakozásunk) kapcsán vált a nemzetközi és a magyar szakirodalom vizsgálati területévé, azonban az utóbbi időben az unió egyre jobban nyilvánvaló intézményi gondjai miatt mintha kikerült volna az érdeklődés középpontjából. Nyilván nem tett jót az uniós együttműködés gondolatának a 2008-as gazdasági válság, és annak elhúzódó kezelése, sem a BREXIT, amelyre Monthy Pyton azt mondaná, olyan, mint a spanyol inkvizíció: senki sem számított rá. Ezen problémák kezelése önmagában is óriási kihívás elé állította az Európai Unió és a tagállamok igazgatását, de a helyzetet már-már tragikussá teszi a COVID-19 járvány, aminek a mélysége és a vége jelen sorok írásakor még csak nem látszik, de sejthető, hogy sokkal rosszabb lesz, mint amit egyáltalán el tudunk képzelni, és amire már Monthy Pytonnak sincsenek hasonlatai. A koronavírus járvány okaként egyértelműen a *globalizációt* teszik felelőssé, és a napi hírekből úgy tűnik, hogy az Európai Közigazgatási Tér is könnyen a globalizáció ellenes küzdelem áldozatává válhat, mert a tagállamok a vírus ellen egyéni stratégiákkal küzdenek, a közös cél sem képes arra készíteni a résztvevőket, hogy közösen küzdjenek meg a közös ellenséggel. Jelen írás célja (az ünnepelt köszöntésén túl) az, hogy felvillantson néhány érvet amellet, hogy ha valamikor, most van szükség az Európai Közigazgatási Térré, és a korábbi kissé ezoterikus fogalmat itt az ideje kitölteni valós tartalommal.

---

\* Egyetemi tanár, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről-magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám. 196-200.

Az Európai Közigazgatási Tér fogalmának meghatározásakor Torma András Czuczai Jenő nyomán az európai harmonizált értékközösséget<sup>2</sup> emelte ki. Az értékközösség mint fogalmi elem megjelenik Kárpáti Orsolyánál<sup>3</sup>, Kovács Mihálynál<sup>4</sup>, Józsa Zoltánál<sup>5</sup> és Ficzer Lajosnál<sup>6</sup> és Egri Kovács Krisztiánál<sup>7</sup> is, joggal állíthatjuk tehát, hogy ez egy olyan eleme a fogalomnak, ami nem vitatott, sőt nem is vitatható. Ficzer ugyanakkor nem elsősorban értékközösségként, hanem szervezetrendszerként azonosította az Európai Közigazgatási Térséget, amelynek a szervei együttműködnek a közösségi és a közösségi joghoz kapcsolódó tagállami jogok végrehajtása céljából. Az értékközösséget középpontba állító szerzők a jó közigazgatás alapelvein és a Koppenhágai kritériumokon keresztül mutatják be, hogy az Európai Közigazgatási Tér létezik vagy legalábbis mindannyiunk által óhajtott intézmény.

Sajátos, az Európai Közigazgatási Tér gazdasági, pénzügyi szegmenseinek alapos elemzését végezte el Forgács Imre<sup>8</sup> a 2008-as gazdasági válság hatásait elemezve. Forgács kiindulópontja, hogy a 2008-as válság hatására újra kell gondolni az állam gazdasági szerepvállalását, és ez ki kell, hogy hasson nem csak a tagállami közigazgatásokra, hanem az Európai Közigazgatási Térre is. A kötet elsősorban a gazdasági igazgatás kihívásain keresztül értelmezi az Európai Közigazgatási Térséget, de megállapításai értelemszerűen tovább vihetők a többi ágazatra is. Forgács álláspontja egyértelmű: ha nem adunk konkrét tartalmat az Európai Közigazgatási Térnek, Európa nehezen éli túl a következő válságot. Úgy értékeli, hogy a 2008-as pénzügyi – gazdasági válság olyan sokk volt, melyre az Európai Unió egyetlen választ adhat: erősíti az európai közigazgatás centrumszerepét, és erősíti a tagállamok közötti együttműködést. Az azóta eltelt évtized bizonyította, hogy ez nem teljesen így alakult.

Az Európai Közigazgatási Tér értelmezésében jóval kritikusabb nézőpontot képvisel a közigazgatástudomány oldaláról Balázs István<sup>9</sup>, és a politikatudomány reprezentánsaként Navracsics Tibor<sup>10</sup>. Mindketten bemutatják az Európai

<sup>2</sup> CZUCZAI Jenő: Közigazgatás és európai integráció. In: Ficzer Lajos – Forgács Imre (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Különös rész.* Budapest, Osiris Kiadó, 1999. idézi Torma 196.

<sup>3</sup> KÁRPÁTI Orsolya: Az Európai Közigazgatási Tér kialakulása (I. rész) *Sectio Juridica et Publica, Tomus XXIX./1.*, 2011. 231-239.

<sup>4</sup> KOVÁCS Mihály: *A területi közigazgatás szervezeti kérdései.* Doktori értekezés Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola, Szent István Egyetem Gödöllő, 2010. 52.

<sup>5</sup> JÓZSA Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről.

[http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/osszehasonlito/Az\\_europai\\_kozigazgatsi\\_ter.doc](http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/osszehasonlito/Az_europai_kozigazgatsi_ter.doc) (2020.11.13.)

<sup>6</sup> FICZERE Lajos: Európai közigazgatás - nemzeti közigazgatás (2010) <https://ficzerelajos.files.wordpress.com/2010/01/ficzer-lajos-ta.pdf> (2020.11.13.)

<sup>7</sup> EGRÍ KOVÁCS Krisztián: Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatás jellemzőinek vázlatos ismertetése. *Jogelméleti Szemle*, 2015/1., 22-29.

<sup>8</sup> FORGÁCS Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*, Osiris Kiadó - Zrínyi Kiadó, 2009.

<sup>9</sup> BALÁZS István: Európai közigazgatás-álmom, vagy valóság? In: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*, Budapest, Akadémiai Kiadó. 2014. 29-40., BALÁZS István: Európai Közigazgatási Térség IJOTEN szócikk; (2019) <https://ijoten.hu/szocikk/eurpai-kzigazgatsi-trsg> (2020.11.14.)

<sup>10</sup> NAVRACSICS Tibor: Az európai közigazgatási tér alakulásáról I-II. (2017). I. *Comitatus*, 2017 tavasz, 24-33, II: *Comitatus*, 2017 nyár 32-38.

Közigazgatási Tér kialakulásának történetét, és nem a cél, vagy az értékközösség oldaláról közelítik az intézményt (bár elismerik annak központi szerepét), hanem a tagállami közigazgatások egymás közötti, valamint a tagállami és az uniós igazgatási rendszerek *konvergenciafolyamataira helyezik a hangsúlyt*. Mindkettőjük kritikája azon alapul, hogy hiányzik az Európai Unió föderatív szervezete, az európai szuverén hiányában nem értelmezhető a klasszikus közös közigazgatás, és a tagállamok szuverenitásába utalt közigazgatás ok ugyan sok területen közeledést mutatnak, de ez szervezetenként még nem tekinthető közös közigazgatásnak.

A konvergenciafolyamatok értékelésében azonban elválik a két szerző. Navracsics továbbra is csak ígéretes kezdeménynek tekinti az Európai Közigazgatási Térrel összefüggésbe hozható elemeket, és abbéli reményét fogalmazza meg, hogy egyszer ezek a konvergenciafolyamatok eljutnak az Európai Közigazgatási Térhez. A siker legnagyobb akadályának azt látja, hogy jelenleg nincs olyan pont az európai politikában, amihez konvergálhatnának a tagállami közigazgatások<sup>11</sup>. A gravitációs pont hiányát azzal magyarázza, hogy a közigazgatás elképzelhetetlen szuverén főhatalom nélkül, és mivel az Európai Unióban nincs ilyen, ezért az ő értelmezésében nem létezik európai közigazgatás. Ez utóbbi állítását mind a közigazgatással, mind az európai joggal foglalkozó szakemberek erősen vitatják, de kétségtelen, hogy a politikatudomány nézőpontjából valid lehet a felvetés. Ennek ellenére Navracsics több olyan csatornát lát, amelyen keresztül mégis csak közelednek a tagállami és az európai közigazgatások: egyrészt az intézményrendszer harmonizálása, másrészt a közigazgatási személyzet, különösen a szakértői rendszeren keresztül megvalósuló kultúrákövetítés, harmadrészt pedig a közösségi joganyag harmonizálása.

Balázs István 2019-ben már amellettt foglalt állást, hogy a korábbi informális *acquis communautaire*-eket, közösségi vívmányokat meghaladva *ma már van normatív tartalma* az Európai Közigazgatási Térnek, bár ezen kitöltő normák határai bizonytalanok. Balázs szerint felelősséggel napjainkban nem beszélhetünk sem egységesülő európai közigazgatásról, sem annak egységes tételes jogáról, mivel az EUSZ 6. és az EUMSZ 197. cikkei ma még nem adják meg ennek a stabil jogi alapjait, de az Európai Közigazgatási Térség tartalmát jogilag az ún. *európai közigazgatási jog* tölti ki, amelynek azonban legalább annyira cseppfolyós az értelmezése, mint vizsgálatunk tárgyának.

Sokan és sokféleképpen közelítették tehát meg az Európai Közigazgatási Térséget, és ez a rövid áttekintés nem alkalmas arra, hogy teljes spektrumot mutassunk akár csak a hazai szakirodalomról, de minden megközelítés *a lassú konvergenciára alapozott*, hiszen a közigazgatás a tagállami kompetenciába tartozik, és nem várható el a tagállamoktól, hogy a szuverenitásukat biztosító intézményrendszerrel önként és dalolva lemondjanak. Ugyanakkor ahogy a 2008-as gazdasági válság, a COVID 19 pandémia is azt mutatja, hogy *globális problémákra csak globális válasz adható*. Hogyan hathat ez ki az Európai Közigazgatási Térről való gondolkodásunkra? Vajon a koronavírus járvány elegendő sokk-e az Európai Unió tagállamainak ahhoz, hogy újra gondolják az együttműködést? A napi hírekből nem

[http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus\\_2017\\_tavasz.pdf](http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_2017_tavasz.pdf).

[http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus\\_2017\\_nyar.pdf](http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_2017_nyar.pdf) (2020.11.14.)

<sup>11</sup> NAVRACSICS Tibor: Az európai közigazgatási tér alakulásáról II. 34.

ez tűnik ki. Mégis: ha a COVID-19-ért (is) a globalizáció a felelős, akkor hogyan tudják a közigazgatások felvenni vele a harcot?

Az Európai Közösség, majd az Unió elsődleges célja az egységes belső piac kialakítása volt, illetve minden ennek erősítését szolgáló törekvés az európai országok adekvát reakciója volt a világgazdaság kihívásaira, vagy más nézőpontból: *az európai országok védekezése a globalizációs kihívásokkal szemben*. Vagyis az Európai Unió teljes intézményrendszere, beleértve az uniós és a tagállami közigazgatásokat is, válaszokat keres a globalizáció által nap mint nap felvetett kérdésekre. Ebben az értelemben tehát *maga az Európai Unió is egy globalizációs termék*<sup>12</sup>. Értelmetlen tehát a problémát úgy definiálni, hogy visszaszorítható-e vagy pláne legyőzhető-e a globalizáció, mert a globalizáció mi vagyunk! A mi életünk, a mi szervezeti kereteink, a mi közigazgatási jogunk, a mi személyzetünk. Az európai belső piac egységesítésére vonatkozó szabályozások (és sokszor a sikertelen szabályozási kísérletek) és a szakjogok harmonizációja kapcsán érzékelhető, hogy az egyes nemzetállami válaszok ellentmondásos fogalomrendszeren alapulnak. A globalizációval kapcsolatos fogalomhasználat meghatározza a róla való gondolkodásunkat. Ezzel kapcsolatban a legjelentősebb probléma, hogy az angol nyelvű társadalomtudományi szakirodalom nem tesz különbséget (s ennek nyomán a köznyelv sem) a globalizáció különböző tudományági felfogásaiban, azonban a francia jogi és társadalomtudományi szakirodalomban élesen elkülöníthető két fogalom: a *globalisation* és a *mondialisation*<sup>13</sup>. A megkülönböztetést kétféle értelemben is használják. Egyrészt a *mondialisation*mal jelölik a „jó globalizációt” és a *globalisation*mal a „rossz globalizációt”, másrészt a *mondialisation* kifejezés a világszerte megjelenő egységesülési folyamatok *társadalmi, kulturális vonatkozásaira* vonatkozik, míg a *globalisation* a *közgazdasági vonatkozásokat* rejti, az egységesülő piaci, gazdasági hatásokat foglalja össze<sup>14</sup>. Ezeknek a megkülönböztetéseknek az európai uniós jogban és politikákban is jelentős szerepük van, mert a „jó globalizáció” eredményeit élvezzük az emberi jogok kiszélesítése vagy a környezetjogi előírások erősítése kapcsán, de rendszerint a „rossz globalizáció” hatásait utasítják vissza a nemzetállamok, amikor a szuverenitásukat kívánják erősíteni. *Ezért tehát az Európai Közigazgatási Tér mint értékközösség a „jó globalizáció” megjelenítője*. A globalizációpárti és globalizációkritikai viták szereplői leginkább azért nem jutnak egymáshoz közelebb, mert *a kulturális fogalomrendszer vitatkozik a közgazdasági fogalomrendszerrel*.

Amikor az Európai Közigazgatási Térről, mint a globális térben meghatározott funkcióval rendelkező intézményről gondolkodunk, akkor lényegében arra keressük a választ, hogy melyek azok az eszközök, amelyek összekötik a tagállamokat egy olyan intézményrendszerben, amely jóval nagyobb nemzeti, kulturális, nyelvi diverzitást mutat, mint a globális ellenfelek (USA vagy pl. Kína). Ezek az eszközök

<sup>12</sup> Erre vonatkozóan lásd az ELTE Állam-és Jogtudományi Karán folytatott 112550 sz. „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére és működésére” c. OTKA kutatás eredményeit. Kutatásvezető: Prof. dr. NAGY Marianna

<sup>13</sup> AUBY, Jean-Bernard: *La globalisation, le droit de l'État* L.G.D.J. Paris, 2010. 15.

<sup>14</sup> TASSIN, Étienne: *La mondialisation contre la globalisation: un point de vue cosmopolitique Sociologie et Sociétés* 2012. 1. 144.

töltik ki az Európai Közigazgatási Teret, egyre masszívabb tartalommal. Míg azonban az Európai Közigazgatási Tér vizsgálata eddig mindig „alulról” a tagállami közigazgatások oldaláról közelítette meg a kérdést, szükséges felvetni egy másik vizsgálati szempontot: hogyan viszonyul az Európai Közigazgatási Tér *a globális közigazgatási és jogi térhez?* A *globális közigazgatási tér*<sup>15</sup> olyan igazgatási intézmények jelennek meg, melyek hasonlóan nem köthetők szuverénhez, akárcsak az Európai Közigazgatási Tér. A globális jogi teret több gazdasági, szociális, politikai tényező együttesen határozza meg. Jean-Bernard Auby szerint a globális jogi teret az jellemzi<sup>16</sup>, hogy az állam szerepe megváltozott, a nemzetállami befolyás sokszor látványosan meggyengült, a nemzetközi kormányzás új formái alakultak ki, bizonyos területeken új közvetítő formák alakultak ki a globális és lokális szintek között, figyelmen kívül hagyva a nemzetállami kormányokat, és új *többszintű, különböző hálózatokon alapuló kormányzási rendszerek jöttek létre*: egyre jelentősebbek a nemzetállami kormányzati közigazgatási tisztviselők szakmai hálózatai. Ez azzal is jár, hogy a döntéshozatali mechanizmus is megváltozott, az állami és államközi normák már nem feltétlenül a nemzetközi konferenciák és a diplomáciai egyeztetések eredményei, hanem a nemzeti közigazgatások hálózataiban születnek. Az együttműködési mechanizmusokat tekinthetjük olyan hálózatnak, mely *horizontálisan szövi át az európai közigazgatások kapcsolatait*. Ugyancsak a horizontális hatást erősíti, hogy az európai uniós normák jelentős része közvetlenül is érvényesül, és a nem állami entitásokra is kötelező. Az Európai Unió kormányzása többszintű kormányzás, melyben a kormányzás hatékonysága sok tényezőtől függ. Részben az átruházott, a megosztott és a nemzeti közigazgatási hatáskörre utalt ügyek arányától, részben annak a hálózatnak a működésétől, amelyben az uniós központi szervek a hierarchikus ellenőrzésükön kívül eső politikai aktorok együttműködésétől és közös erőforrásmozgósításától függenek<sup>17</sup>.

A globális közigazgatási és jogi térben a *nemzetállami közigazgatási jogalkotás „leértékelődik”*. Ez több tényezővel is bizonyítható: egyrészt a jogalkotási hatáskörök megoszlanak a nemzetállami jogalkotók és a szupranacionális jogalkotók között. A szupranacionális jogalkotás nem egyszerűen csak azt jelenti, hogy az államok bizonyos körben átruházzák a hatásköreiket az Európai Unióra vagy jogalkotásuk során vita nélkül elfogadják pl. az Európa Tanács ajánlásait. Egyre több olyan nemzetközi szervezet van, amelyben az állam lemond a szuverenitása egy részéről, és ezzel korlátozza a saját jogalkotását. Ilyen a piacokat vagy az élet más szféráit direkt módon meghatározó szervezet például az OECD, a Világbank, de ilyennek tekinthető például a bankok prudens gazdálkodását ellenőrző Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság, vagy jelen helyzetben a COVID-19 pandémiát egyelőre sikertelenül kezelni próbáló WHO.

<sup>15</sup> MOCK, Daniel: Le débat sur les principes et des fondements du droit administratif global. *Les Cahiers de droit* 53. 2012. 6.

<sup>16</sup> AUBY: i.m. 135.

<sup>17</sup> SCHOUT, A. – ZANDEE, D. - ZWEERS, W. - MÜHLFELNNER, J.: EU Governance: *An Analytical framework* In: Ordinary method tot he Transgovernmental Method Comparative Trends in EU Governance 10. <http://www.jstore.com/stable/resrep214113.7> (2020.11.14.)

A nemzetállami közigazgatási jogalkotás leértékelődésének másik eleme, hogy egyre nagyobb szerephez jutnak a „nem állami jogalkotók”, a piac és az autoregulációja<sup>18</sup> sok helyütt kiszorítja a korábban egyeduralgó állami szabályozást. Ezek lehetnek az állami szervekkel kapcsolatban álló szervezetek, mint pl. az ISO vagy nemzetközi szakmai szervezetek, mint pl. az Extractive Industry and Transparency Initiative (EITI), vagy akár a davosi Világgazdasági Fórum, és egyéb minősítő, rangsoroló szervezetek. Globális normaalkotóként jelenhetnek meg a multinacionális vállalatok, nemzetközi szervezetek, mint a Transparency International vagy a Greenpeace, vagy az olyan hibrid szervezetek, mint az internetes IP-címek és domain-nevek legfelső szintű regisztrációért felelős Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). De ide sorolhatjuk az NGO-kat is. A piac autoregulációja ugyan egyre jelentősebb méreteket ölt, de nem váltja ki az állami szabályozást, sokkal inkább azt mondhatjuk, hogy az állami és nem állami jogalkotást egyfajta „co-reguláció” jellemzi<sup>19</sup>. Az állami jogalkotás leértékelődése és a nem állami szereplők felértékelődése *vertikálisan hatnak az Európai Közigazgatási Térre is.*

Ebben a globális közigazgatási és jogi térben mi az, ami mégis erősíti az Európai Közigazgatási Teret? Mind szervezeti, mind személyzeti, de leginkább a Balázs által kiemelt európai közigazgatási jogi elemek emelhetők ki, amelyek ma reményt keltően tartalmat adnak az intézménynek. Elismerve azt, hogy a közigazgatási szervezetrendszer alakítása a nemzetállami szuverenitás része, ezért az európai standardok részben az *Európai Unió és az Európai Bíróság döntéseiben megfogalmazódott és kikristályosodott jogelveken keresztül szivárognak át a nemzeti közigazgatási jogokba*<sup>20</sup>. Az egységes európai piac hatékony működését biztosító jogintézmények nem egyszerűen az anyagi jog érvényre juttatását megvalósító technikai normák implementációját jelentik, hanem *a közigazgatás egészét átható elvek és szemléletmód beépülését a nemzeti, és így a magyar közigazgatási jogba, ezért továbbra is az Európai Közigazgatási Tér értékközössége a garancia arra, hogy az egyes jogintézmények egyre erősebben konvergálnak.*

Néhány, a belső piaci egységesítést szolgáló példával alátámasztható az előbbi állítás. A belső piaci egységesítés megoldásait vizsgáló OTKA kutatásunk egyik legérdekesebb kérdése volt, hogyan alakult az uniós jog végrehajtása az uniós és a tagállami szervezetek között. Ennek kapcsán a közvetlen és a közvetett végrehajtás módzataira és arányára vonatkozóan egyértelműen megállapítható, hogy az európai belső piac egységes működésének biztosítása során *egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a közvetlen végrehajtás szervei*<sup>21</sup>, egyre jellemzőbb az

<sup>18</sup> FAZEKAS Marianna: Kutatási összefoglaló a minőségügy néhány közigazgatási összefüggéséről és hatásáról a tagállami közigazgatásokra Kézirat. ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, (2018) 112550 sz. „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére és működésére” c. OTKA kutatás.

<sup>19</sup> AUBY: i.m. 102.

<sup>20</sup> A folyamatról lásd ROZSNYAI Krisztina: *Hatékony jogvédelem*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó 2019.

<sup>21</sup> FORGÁCS Anna: The Regulatory Powers of Agencies in the United States and the European Union. *European Networks Law And Regulation Quarterly (ENLR)* 3/(2015) 11-24. 11-12., valamint FAZEKAS János: *A nemzeti szabályozó hatóságok európaizálódása a digitális piacon: A BEREC példája* c. kézirat

*agencification (ügynökségesedés)*. Az Európai Unió joga alapvetően nem terjed ki szervezeti kérdésekre: a tagállamok kezét nem köti meg abban a tekintetben, hogy milyen közigazgatási szervezetrendszerrel működtetnek. Ma már ez az állítás azonban ebben a formában egyre kevésbé állja meg a helyét. *A tagállamok közötti konvergencia-folyamatok, a belső piac kiépülése több vonatkozásban a szervezeti megoldásokat is közelítette egymáshoz, bizonyos területeken pedig konkrét szervezeti előírásokat is tartalmaz az uniós jog*. Jelenleg több mint negyven ügynökség működik az Európai Unió területén, amelyek elsősorban az Európai Bizottság végrehajtási feladatait hivatottak segíteni. Működésük egyelőre azonban nélküli az egységes szervezeti és eljárási szabályokat, azonban növekvő számuk és szerepük révén egyre fontosabb kérdéssé válik az ügynökségek eljárásrendjének egységesítése. Bár az új ügynökségek hatáskörei sem korlátlanok, mégis jelentősen megnöttek, különösen az olyan sajátos szektorokban, mint a hitelminősítő ügynökségek piaca vagy olyan különleges helyzetekben, mint a vészhelyzetek, illetve az uniós jog megsértése. Annak ellenére, hogy az EUMSZ alapján hivatalosan a Bizottság kizárólagos hatásköre az általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadása,<sup>22</sup> az európai felügyeleti hatóságok jelentős hatást gyakorolhatnak az egységes európai pénzügyi szabálykönyv kialakítására azáltal, hogy *kötelező technikai standardokat javasolhatnak, illetve elfogadhatnak olyan nem kötelező erejű iránymutatásokat, amelyek befolyásolni tudják a jövőbeli jogi aktusok irányát*.

A szakirodalomban azonban megjelentek azok az álláspontok, amelyek arra hívják fel a figyelmet, hogy mivel nincs olyan egységes jogi dokumentum, amelyre visszavezethetők lennének ezek a szervek, ezért a legitimitásuk erős demokratikus deficitben<sup>23</sup> szenved. A demokratikus deficitet erősíti, hogy az agency típusú szervezetek esetében jellemző az elszámoltathatóság/felelősségre vonás hiánya, vagy legalábbis annak elégtelen volta. Ez nem csak az alkotmányos státuszukat érinti, hanem megléte a jó közigazgatást is garantálná.<sup>24</sup>

Az európai közigazgatási jog egyik legmarkánsabb megjelenése az eljárásjogi normák konvergenciája. Az anyagi jogi intézmények közelítése sok esetben nehéz, vagy lehetetlen, de a kiszámítható eljárásjogon keresztül sokkal gyorsabban és indirekt módon biztosítható a nemzeti közigazgatási rendszerek befolyásolása. *Kiemelkedő ebben a körben az Európai Bíróság (továbbiakban EuB) gyakorlatában kikristályosodott szabályok általános elvekké sűrítése és magyar jogba való implementálása. Az európai eljárásjogi tendenciák azt igazolták, hogy az eljárásjogi globalizáció ma már sokkal inkább az európai értékközösséget fejezi ki, mint gazdasági érdekeket*. A közösségi jog alkalmazása során kiolvasztott számos általános alapelvnek van ugyanis közigazgatási eljárásjogi vetülete. Ezeknek az elveknek a tagállamok közös közigazgatási hagyományából való levezetése és eljárásjogi tartalmuk kibontása az EuB gyakorlatában kezdetben a hiányzó eljárásjogi

---

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, (2018) 112550 sz. „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére és működésére” c. OTKA kutatás.

<sup>22</sup> EUMSZ Article 290-291

<sup>23</sup> MOCK: i.m. 12.

<sup>24</sup> DYZENHAUS, David: *Accountability and the Concept of (Global) Administrative Law* In. Hugh Corder et al. (eds). *Global administrative Law – Development and Innovation*, Cape Town Juta, 2009. 12. idézi Mock: i.m. 24.

rendelkezéseket pótolta, tartalmukat a bíróság lépésről lépésre formálta. Mára nagyon fontos orientáló szerepük van a tagállamok eljárásaiban. Jelentős részük a jogállamiság elvéhez köthető, mint például a közigazgatás joghoz kötöttsége, a jogbiztonság elve, a bizalomvédelem, azaz a jogos várakozások védelme, a törvény előtti egyenlőség. *Ezek az elvek ma már joggal tekinthetők a transznacionális alkotmányosság garanciáinak.* Idesorolhatók még, kifejezetten eljárásjogi elvekként, a fair eljárás követelménye, a hatóság részéről megkövetelt pártatlanság, a tényállás-tisztázási kötelezettség, az indokolási kötelezettség, továbbá az ügyfeleknek biztosított nyilatkozattételhez, iratbetekintéshez, jogorvoslathoz, illetve a képviselőhöz való jogosultsága. Ezek az elvek azért is garanciális jelentőségűek, mert *a globális jogi térben a normák egyre gyakrabban célozzák meg az egyéneket közvetlenül, és ezért fontos, hogy az európai uniós polgárok közvetlen jogi védelemben is részesüljenek.*

Az európai eljárásjogi egységesítéssel kapcsolatban öröndetes, hogy *a magyar közigazgatási eljárásjog több szempontból előrébb járt*, mint az uniós tagállamok, és maga az Európai Unió. Minden jogrendszerben szükségszerűnek tűnik annak a fejlődési útvonalnak a bejárása, amelyen hazánk is végig haladt: a kazuisztikus, egyes ügyekre vonatkozó szabályozástól egy általános közigazgatási eljárásjogi törvényig a többi fejlett állam közigazgatási joga is bejár(t). Több nemzeti szabályozást hozhatunk fel példának, de kiemelkedő a közelmúltból *a francia általános eljárásjogi törvény megalkotása*, amelyről hosszú ideig úgy tartották, hogy nincsen rá szükség, de végül – többek között a ReNEUAL-projekt hatására is<sup>25</sup> – megszületett.<sup>26</sup> *A hazai szabályozás több megoldásában modellként szolgált a most kodifikáló államok számára is*, ily módon egyfajta gravitációs pontként tekintettek a magyar jogalkotásra a konvergencia során.

Új szintje az európai eljárásjognak az *európai eljárásjogi kodifikáció*, melyre az igényt nem csak a belső piaci egységesítési törekvések hívták elő, hanem az is, hogy ezt a fejlődést különösen az uniós jog végrehajtásának eredeti modelljében beállt változások indukálják. Az uniós jog végrehajtásának vagy közvetlenül az Unió szervei révén, vagy a tagállami közigazgatási szerveken keresztül megvalósuló végrehajtása (a közvetlen és a közvetett végrehajtás) mellett mára ugyanis egyrészt számos olyan módozat is kialakult, ahol a végrehajtásban mind tagállami, mind uniós intézmények részt vesznek.<sup>27</sup> Másrészt szintén jelentős hatást gyakorol az a tény, hogy a közvetett végrehajtással kapcsolatos hiányosságok, nehézségek miatt a közvetlen végrehajtás közvetett végrehajtáshoz képesti aránya, jelentősége egyre nő.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> SAUVÉ, Jean-Marc: *A la recherche des principes du droit de la procédure administrative*. Ouverture du colloque organisé par la Chaire Mutations de l'action publique et du droit public (MADP) de l'Institut d'études politiques de Paris, (2014. december 5.) <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/A-la-recherche-des-principes-du-droit-de-la-procedure-administrative> (2017.06.26.)

<sup>26</sup> Code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Elfogadva 2015. okt. 23-án, egyrészt az ordonnance n° 2015-1341 (partie législative), másrészt a décret n° 2015-1342 (partie réglementaire) révén, hatálybalépés néhány kivétellel 2016. január 1-én.

<sup>27</sup> Ilyen közös végrehajtási módozat például a tagállami vasúti biztonsági előírások szigorításának Európai Bizottsági jóváhagyáshoz kötése.

<sup>28</sup> Részletesen a közvetlen végrehajtás problémáiról SZEGEDI László: *Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: a szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása*. ELTE ÁJK, Doktori értekezés, Budapest, 2016. 2.2.2. alcím



A személyzetre vonatkozóan Navracsics már utalt rá, hogy bár az uniós apparátus kiválasztása nem a tagállamok delegálásán alapul, hanem versenyvizsga alapján választanak ki, de a nemzeti szakértők uniós szerveknél eltöltött idejük után hazatérve egyfajta közszolgálati kultúrát is közvetítenek a tagállami közigazgatások számára. Ennek a kultúrának a kijegecesedése az uniós szervek által *a tisztviselőkre vonatkozó magatartásszabályok* rögzítése. Ilyen dokumentum az *Európai Ombudsman Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe*<sup>29</sup>, amelyet az Európai Parlament kötelezőnek ismert el.<sup>30</sup> A Bizottság is adott ki kódexet a jó közigazgatási gyakorlatról, ez azonban az ombudsman kódexénél alacsonyabb szintű garanciákat tartalmaz.<sup>31</sup> Az általános eljárásjogi szabályoknak egyfajta *első inverz megjelenési formáját jelentik tehát ezek a köztisztviselői etikai kódexek, magatartási szabályok*. Ezen dokumentumok gondolatának megjelenésével nagyjából egy időben indult meg az Európai Alapjogi Charta kidolgozása is.

A helyszűke miatt csak korlátos példák is mutatják, hogy minden szempontból igazolható Balázs István azon állítása, hogy az Európai Közigazgatási Térnek ma már van normatív tartalma. A kérdés most az, *elég-e ez a normatív tartalom?* Jelen helyzetben az tűnik adekvát válasznak, hogy nem. Az Európai Közigazgatási Tér kettős szorításban van. A politikai marketingben egyre gyakrabban feltűnő, és remélhetőleg csak rövid távú célokat szolgáló érvek, amelyek gyengítenék a konvergenciát, vagy legalábbis lassítanák a folyamatot, véleményem szerint a legrosszabb válaszok egy globális válsághelyzetre. Az ellenérdekű hatás a globális közigazgatási és jogi tér szorítása. Ezek a globális hatások objektíve mérhetők. Mérhető pl.: hogy az Európai Unióban használt normák nagy része – még ha formálisan az EU jogalkotási mechanizmusában is született — *nem európai eredetű*. A CEN által elfogadott szabványok 30%-a, a CENELEC által elfogadott szabványok 80% -a(!) más kontinensek szabványaiából adoptált norma.<sup>32</sup> Ez az arány egyértelművé teszi, hogy az európai piaci önszabályozásban meghatározó *a világgazdaság által megkövetelt szabályozási konvergencia*. És ugyanez jellemző a társadalom más területeire is. Úgy vélem, hogy ha az Európai Unió mértékadó szereplő akar maradni a világgazdaságban, és meg akar küzdeni azokkal a társadalmi kihívásokkal, amelyek egyre aggasztóbbak és egyre kiszámíthatatlanabbak, akkor egyetlen esélye maradt: erősíteni és konkretizálni a tagállamok és az uniós szervezetek közötti együttműködést, azokon a területeken, ahol a tagállami válaszok méretüknél fogva elégtelenek a problémakezelésre, a közvetlen uniós szervezeteket erősíteni. Ez természetesen az Európai Közigazgatási Tér, mint hálózatos együttműködés intézményes és intézményeken kívüli újragondolását kívánja: új célok, új kontrollmechanizmusok, új hatáskörmegosztás stb. szükséges a többszintű

<sup>29</sup> Az Európai Ombudsman által kiadott, a helyes hivatali magatartás európai kódexe <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hu/3510/html.bookmark;jsessionid=19AE8B85105FBFC58DBB7833E5FC24A9#/page/1> (2020.11.16.)

<sup>30</sup> European Parliament resolution approving a Code of Good Administrative Behaviour, 6 September 2001.

<sup>31</sup> Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in Their Relations with the Public, OJ L 267, 73. (2000. okt. 10.) [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-good-administrative-behaviour\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-good-administrative-behaviour_en.pdf) (2020.11.16.)

<sup>32</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes No. 387 Sénat 2016-2017. 12.

---

együtműködés minden szintjén, *mert globális problémákat csak globális szinten lehet megoldani. Ennek a hogyanja: ez a mi dolgunk, és nem is kevés!*

---

---