

Balázs István

## A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS AZ „EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRSÉGBEN”<sup>1</sup>

*The Hungarian Public Administration in the “European Administrative Space”*

**Prof. Dr. Balázs István** CSc, tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, [balazs.istvan@law.unideb.hu](mailto:balazs.istvan@law.unideb.hu), [balazs.istvan@tk.mta.hu](mailto:balazs.istvan@tk.mta.hu)

*A tanulmány arra próbál választ találni, hogy hol helyezhető el a magyar közigazgatás az „Európai Közigazgatási Térségben”. Ehhez azonban először azt szükséges tisztázni, hogy mit értünk e fogalom alatt és ennek hogy változott a tartalma. Ehhez azonban át kell tekinteni az európai közigazgatás és közigazgatási jog jelentéstartalmát és azokat az intézményi kereteket is, amelyekben az Európai Unió (a továbbiakban: EU, Unió) tagországai közigazgatását értékelhetjük. Mindezeket követően kerülhet csak sor a címben szereplő tárgykör kifejtésére. Ennek során az egyik legfontosabb kérdés annak megválaszolása, hogy létezik-e a tagországok közigazgatásának egy közös európai értékrend alapján történő konvergenciája?*

**KULCSSZAVAK:**

„Európai Közigazgatási Térség”, európai közigazgatás, európai közigazgatási jog, közigazgatási konvergencia, intézményi önállóság.

<sup>1</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett „Az állami feladatellátás forrás-oldali változásai. A kormányzás kérdései az erőforrások fölötti rendelkezés körében” című Államtudományi Műhelyben keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

*The study tries to find out where the Hungarian public administration can be located in the European Administrative Space. For this, however, it is first necessary to clarify what is meant by this concept and how it has changed. To do so, however, the meaning of European public administration and administrative law and the institutional framework in which the administration of the EU member states can be evaluated should be reviewed. After all this, only the subject in the title can be explained.*

*In doing so, one of the most important questions is to answer the question of whether there is a convergence of Member State administrations on a common European value system?*

**KEYWORDS:**

European administrative space, European public administration, European administrative law, administrative convergence, institutional independence

## 1. BEVEZETŐ

A magyar közigazgatás vizsgálatának egyik fontos szempontja az, hogy az Európai Unióban hogyan hatnak egymásra a tagországok közigazgatásai, valamint az uniós szervek és intézmények igazgatási megoldásai. Ez akkor is fontos, ha ebben nem a jogilag kötelező elemek dominálnak, hanem más, zömében közvetett tényezők, mint például a gazdasági kényszer.

Az Európai Unió és a tagországok közigazgatásának viszonyát illetően van néhány fontos, a kiindulásnál tisztázandó kérdés. Az első mindjárt az, hogy rendelkezik-e az Európai Unió a tagországok közigazgatására nézve szabályozási jogkörrel? Következő ilyen fontos kérdés az, hogy ha az Unió és a tagországi közigazgatás egymásra hatását vizsgáljuk, akkor mik a viszonyítási pontok? Mit értünk uniós közigazgatás alatt, amely hathat a tagországok közigazgatására? Ebből adódik a következő kérdés is, hogy a tagországi közigazgatások hogyan hatnak az Unió igazgatási tevékenységére, felépítésére és működésére? Végül pedig nem elhanyagolható szempont annak a vizsgálata sem, hogy vajon tapasztalható-e valamiféle egységesülés a ma még egymástól igen eltérő és sokszínű közigazgatások közt, illetve pozitív válasz esetén, az miben ragadható meg? A továbbiakban a magyar közigazgatás és az Európai Unió viszonyának elemzésekor ezeket a szempontokat emeljük ki.

## 2. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS „AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRSÉG”<sup>2</sup>

### 2.1. Az „Európai Közigazgatási Térség” kialakulása

Az „Európai Közigazgatási Térség” az Unió keleti bővítése során létrejött fogalom, amely az akkori tagországok közigazgatásának közös értékei alapján kidolgozott olyan kritériumrendszert tartalmazott, amely jogi erővel ugyan nem bírt, de amelyet érvényesítettek a leendő tagországok közigazgatási kapacitásának elemzésénél és fejlesztési feladatainak meghatározásánál.

Napjainkban ez már nagyrészt aktualitását veszítette, azonban létező fogalomként legáltalánosabb értelemben „Európai Közigazgatási Térségen” az Európai Unió igazgatása és a tagországok közigazgatásai által végzett tevékenység összességét értjük, amely időben és földrajzi kiterjedésében is dinamikusan változó, csakúgy, mint a tartalmát befolyásoló tényezők. Ebben a változásban meghatározó az Európai Unió és a tagországok közigazgatása viszonyának jogi alapja, ami egy folyamatosan vitatott kérdés, annak ellenére, hogy első látásra jogilag tisztának tűnik az alaphelyzet. Ennek lényege, hogy az EU Alapító szerződésai

<sup>2</sup> A fogalomra és annak dinamikus változásaira lásd: CHEVALLIER, Emilie (2014): L’espace administratif européen. In AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL de la ROCHERE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie szerk.: *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant. 465–490.

mindig is az intézményi önállóság elvét követték, azaz a tagországok állami berendezkedése, így a közigazgatás sem tartoznak az Unió szabályozási jogkörébe.

A valóságban azonban mindig is voltak olyan különböző indíttatású törekvések, amelyek ezt a jogi helyzetet megváltoztatni törekedtek. Ezek egy része az Európai Unió – nagyrészt a föderatív Európát célzó – továbbfejlesztéséhez kötődött, de ettől függetlenül is esetenként reális szükségleteken alapult. Így volt ez már a fogalom megjelenésekor is, az Unió már hivatkozott keleti bővítése folyamatában, amikor nagyszámban és egészen eltérő közigazgatási tradíciókkal, valamint kapacitással rendelkező nemzeti közigazgatások integrációjával kellett megbirkózni.

Az ekkor született, a közös európai közigazgatási értékeket közvetítő „Európai Közigazgatási Tér” eredeti rendeltetése a csatlakozni szándékozó új tagországoknak a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt anélkül, hogy a tagországi közigazgatások szabályozásához jogi eszközök álltak volna rendelkezésre. Ilyen igény korábban azért nem vetődött fel, mert a korábbi csatlakozások dinamikája, az új tagországok közigazgatási hagyományai ezt nem követelték meg. A keleti bővítéssel azonban nagyszámú és eltérő közigazgatási kultúrával rendelkező országokról volt szó, amelyeknek a tagországi működéshez fejletlen közigazgatási kapacitása az egész Unió működését veszélyeztette, azért, mert akkor még az uniós döntések végrehajtása szinte teljes egészében a tagországok közigazgatására hárult úgy, hogy azok milyenségére jogi ráhatása az Uniónak nem volt.

Ezen szándékoztak változtatni az európai közigazgatás közös értékrendjére alapozott „Európai Közigazgatási Téréség” fogalmának megjelenésével, amely azonban a keleti bővítésben az Unió közigazgatási közpolitikájának keretet adó követelményrendszerként fogalmazódott meg. Jogi szabályozás hiányában viszont ez tartalmilag csupán a tagországok közigazgatási kultúrájára ható azon alapelvek összességét foglalta magában, amelyek alkalmazása nem lehetett kötelező, mert a tagállamok közigazgatása nem tartozott az Unió szabályozási körébe, de a csatlakozási tárgyalásokon önálló szemponttá vált. A dokumentum tehát nem azt mondta meg, hogy milyen legyen a leendő tagországok közigazgatásának konkrét felépítése és működése, hanem az eredményre, a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás meglétére koncentrált, mint az uniós döntések végrehajtásának képességére. Az e célból kidolgozott kritériumrendszer előbb tehát a keleti bővítés csatlakozási tárgyalásai fontos szempontjává vált, ám későbbi fejlődése során olyan közös nevezővé alakult, amely magába próbálja foglalni a tagországok közigazgatásának közös értékeit és orientálni kívánja azok továbbfejlesztését.

Ebbe kellene tehát elhelyezni a magyar közigazgatást is, de a kérdés, hogy milyen tartalom alapján és milyen mechanizmusban lehet ezt megtenni.

Többször utalás történt ugyanis arra, hogy az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmának megjelenése, majd tartalmi átalakulása sok vitát váltott ki,<sup>3</sup> amely alapvetően a fogalmat kidolgozó és a csatlakozási folyamatban érvényesítő OECD/SIGMA (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet/az OECD és az EU közös kezdeményezése, fő finanszírozója az EU Phare programja) program által adott fogalmi meghatározásból adódott.

Ez ugyanis abból indult ki, hogy az „Európai Közigazgatási Tér” már a nevesítése előtt, az Unió működési gyakorlatában létrejött olyan képződmény, amely a tagállami közigazgatások fejlődésének konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt tartalmilag a kor meghatározó közigazgatás-fejlesztési irányzata, az „Új Közmenedzsment” határozta meg, amely az üzleti szféra által alkalmazott menedzsmentmódszerek közigazgatási alkalmazását preferálta. Ennek alapján pedig olyan célok fogalmazódtak meg – elsősorban a gazdasági szférát kitöltő egyéni és társas vállalkozások részéről – amelyek a hatékonyabb, olcsóbb, e szektort jobban kiszolgáló közigazgatást kívántak létrehozni és ehhez biztosítottak gazdasági háttérrel, nyomásgyakorlást, ami azért lényeges, mert az Unió – minden fejlődése ellenére – elsősorban gazdasági integráció.

Ezeket az új elveket közvetítő mechanizmus pedig a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolat, valamint főként az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat<sup>4</sup> voltak. Fontos kiemelni azt is, hogy ebben a meghatározásban már a bírói joggyakorlat formájában is egy jogilag nehezen értelmezhető elem, amelyre alapozva kialakították az úgynevezett „informális közigazgatási *acquis communautaire*-ek” (közöségi vívmányok) rendszerét. Ez a korabeli értelmezése szerint magába foglalt minden olyan uniós rendelkezést, amely horizontálisan vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre, személyzetre, valamint a joggyakorlatra az Európai Unión belül. Ezek meghatározása pedig azért volt fontos a keleti bővítés folyamatában, mert az informális közigazgatási közösségi vívmányok érvényesülésének fokát vizsgálták a tagjelölt ország közigazgatásában annak meghatározásához, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához annak közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik.

A keleti bővítést követően ezen az időközben általánossá vált értelmezésen alapult a közigazgatás europeanizációja, valamint konvergenciája, ami mára beépült az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmába.

Bár ez a megoldás nagyon találékonyan hidalta át az intézményi önállóság elvének tiszteletben tartását, illetve az uniós hatáskörök hiányát a közigazgatás szabályozására, azonban több probléma is felmerült vele kapcsolatban. Így mindig is aggályos volt a tagországok és az uniós igazgatás konvergenciájának feltételezése, mert annak megléte és konkrét

<sup>3</sup> SIEDENTOPF, Heinrich – SPEER, Benedikt (2007): La notion d'espace administratif européen. In AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL de la ROCHÈRE, Jacqueline szerk.: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant. 300–317.

<sup>4</sup> *European Principles for Public Administration* (1999). SIGMA Papers Nr.27. CCNM SIGMA/PUMA(99)44/REV 1. Paris. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispace/unpan006804.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 13.)

mértékének értékelésére máig sem alakultak ki megbízható és mindenki által elfogadott módszerek.

Ezért aztán az „Európai Közigazgatási Tér” azon fogalmát, hogy az az egyes ágazatokon belül egységes európai elvek és szabályozás mentén működő és igazgatott közigazgatást jelent,<sup>5</sup> már a megjelenésekor sokan kétségbe vonták. Egyes szerzők<sup>6</sup> ennek az OECD/SIGMA által adott fogalomnak a valóságtartalmát is megkérdőjelezték, egyebek közt azért, mert e fogalomban már a kezdetektől keveredett az Unió és a tagállamok valós együttműködésének ténye a közösségi vívmányok végrehajtásában, valamint a tagországok közigazgatásának erre alapozottan vélelmezett konvergenciája.

E két szempont elválasztása pedig azért fontos, mert nagyrészt ezek vizsgálatának eredménye határozza meg napjainkban is az arra adható választ, hogy beszélhetünk-e egyáltalán európai közigazgatásról. Vajon a tagországok közigazgatásának fejlődése a valóságban is közeledést mutat az egységesülés irányába, vagy ez csak egy vágyott közpolitikai irány, de a valóságban marad a tagországok közigazgatásának sokszínűsége? Ha pedig a sokszínűség az állandó elem, akkor ez a folyamat inkább az eurokompatibilitással és az intézményi ekvivalenciával jellemezhető azzal, hogy persze ezek értelmezése sem egyszerű feladat, mert nincsenek egyértelmű viszonyítási pontok.

Ugyancsak aggályos az „Európai Közigazgatási Tér” OECD/SIGMA által kidolgozott fogalmának az a kitétele is, miszerint az „[...] *magába foglal minden olyan uniós rendelkezést mely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra*[...]”. Ha ugyanis az Uniónak nincs a tagországi közigazgatásokra szabályozási jogköre, akkor ez a hatás mi lehet? Ezt viszont csak akkor lehet megválaszolni, ha mélyebben megvizsgáljuk azt is, hogy a vonatkozó szabályozást, illetve szakirodalmat értjük európai közigazgatás és közigazgatási jog alatt. Az 1999-ben megjelent és idézett OECD/SIGMA „Európai Közigazgatási Tér” fogalmával kapcsolatos legfőbb kritika ugyanis az lehetett, hogy ezzel az egyébként a jogállamiságra épülő Európai Unió befolyását terjeszti ki olyan területekre, amelyek kívül állnak jogi szabályozási hatáskörén úgy, hogy jogilag önmagában is értelmezhetetlen az informális közösségi vívmányok léte a közigazgatásban. Jogos kérdés lehet azonban az, hogy miért nem érvényesültek már akkor e fenntartások, amikor e fogalom megjelent?

Ennek egyik oka lehetett, hogy az Unióba igyekvő tagjelölt országok ezt az ellentmondást nagyon nem merték feszegetni, mert fontosabb volt a csatlakozás egésze, de nem is voltak megfelelő alkupozícióban még akkor sem, amikor e fogalom jegyében erősen kritizálható fejlesztési programokat erőltettek a tagjelölt országokra.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> GERENCSÉR Balázs – BERKES Csilla – VARGA Zs. András szerk.(2015): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei – Tanulmányok (31). Budapest, Pázmány Press. Elérhető: [https://jak.ppk.hu/uploads/articles/761810/file/KET\\_2015\\_kotet\\_0611\\_vegl.pdf](https://jak.ppk.hu/uploads/articles/761810/file/KET_2015_kotet_0611_vegl.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 02. 14.)

<sup>6</sup> BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen (2001): *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*. Maastricht.

<sup>7</sup> A program megítélése nyilván szubjektív. Az értelmetlenségét felfogásomban az adta, hogy a csatlakozni szándékozó volt szocialista országok még ki sem alakították a polgári demokratikus jogállamnak megfelelő

Az Unió és a tagországok közigazgatásának viszonyát meghatározó, az intézményi önállóságra alapozott jogi alaphelyzet az azóta eltelt közel két évtizedben ugyan nem sokat változott, azt továbbra is az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. és 5. cikke határozzák meg, de a helyzet árnyaltabbá vált. Létrejött ugyanis két új jogintézmény; az 5. cikk (3) bekezdésben szabályozott szubszidiaritás, és az igazgatási együttműködés elősegítésére irányuló hatáskört biztosító 6. cikk g),<sup>8</sup> továbbá azt az igazgatási együttműködésre konkretizáló az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 197. cikke. Mindkettő legalizálhatja az Unió tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, de egyben korlátozza is azokat, alapvetően az intézményi önállóság irányába, ám meglehetősen ellentmondásos módon.<sup>9</sup>

Az uniós jog végrehajtási kötelezettségére hivatkozva ugyanis a gyakorlatban szinte folyamatos a tagországi közigazgatási anyagi és eljárási jogot érintő uniós jogalkotás.

Ez azonban alapvetően nem a tagországi szabályozást módosítja, hanem a vonatkozó uniós szabályozás alkalmazását rendeli a nemzeti szabályozás helyett. Bár a közigazgatási jog terjedelméhez képest arányaiban ez még így sem meghatározó, de az Unió e lopakodó közigazgatási szabályozásának hatására az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmának napjainkban már egészen más a jogi és intézményi környezete, mint egykoron volt. Ez pedig megalapozza az európai közigazgatási jog és közigazgatás szélesebb értelmezési lehetőségét.

---

hagyományos közigazgatásukat, amikor e programok már az azok alternatívájaként beállított és az „új közmenedzsmentből” származó intézményeket próbáltak elterjeszteni, így például a független szabályozó közhatalóságokat vagy a PPP-konstrukciókat. Ez pedig komoly értékzavarhoz vezetett, amelynek hatásai máig kimutathatók. A program eredetéről és ma is működő elemeiről lásd: *TWINNING and SIGMA*. European Commission. Elérhető: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/neighbourhood-wide/twinning-taex-and-sigma\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/neighbourhood-wide/twinning-taex-and-sigma_en) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

<sup>8</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

<sup>9</sup> EUMSZ 197. cikk (1) „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek”.

## 2.2. Az „Európai Közigazgatási Tér” napjainkban

Amint az látható volt, eredetileg az „Európai Közigazgatási Tér” fogalma az Európai Unió keleti bővítési folyamatban a tagországi közigazgatási kapacitás kialakításához és méréséhez az OECD/SIGMA program által kidolgozott dokumentumként manifesztálódott. E felfogásnak és közpolitikai iránynak azonban gyengesége volt a jogállami felfogás érvényesüléséhez szükséges stabil jogi alapok hiánya.

Az azóta eltelt időben ezt a helyzetet már erősen árnyalják az előző pontban részletezett alapszerződési változások, de különösen az Alapjogi Charta közigazgatásra vonatkozó általános alapelvei, bár összességükben mégsem rontják le az intézményi önállóság elvét a következők miatt.

A közigazgatásra kialakult általános alapelv a „megfelelő ügyintézéshez való jog” az Európai Unió Alapjogi Chartájában<sup>10</sup> jelent meg először jogilag releváns módon (41. §), és a „A helyes hivatali magatartás Európai kódexében”<sup>11</sup> részletezték.

Eszerint;

„(1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

(2) Ez a jog magában foglalja:

a) mindenkinnek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,

b) mindenkinnek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintszen,

c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

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

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

Az elvek elemzése alapján azonban megállapítható, hogy a Charta idézett rendelkezései nem igazán közigazgatás-specifikusak, azok minden uniós intézmény és szerv igazgatására kiterjednek, az viszont nem állapítható meg egyértelműen, hogy mely uniós intézmények minősíthetők közigazgatási jellegűnek, ahol azokat alkalmazni kell.

<sup>10</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

<sup>11</sup> A helyes hivatali magatartás európai kódexe (2015). Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/6f34b389-82be-11e5-b8b7-01aa75ed71a1> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

Hasonló a helyzet „A helyes hivatali magatartás európai kódexével” is, amelynek kötelező jogi erővel nem bíró ajánlásai túl általánosak, és többnyire már a tagországi szabályozásokban egyébként is megtalálhatók. Mindezek ellenére az alapelvek és a joggyakorlat egyaránt fontos a közös európai közigazgatási kultúra örökségének meghatározása szempontjából, de önmagukban mégsem alkalmasak egy új, egységes és integrált európai közigazgatás létrehozását célzó közigazgatási jog kialakítására.

Jelentőségük a korábbi állapotokhoz képest mégis nagy, mert az EUSZ, EUMSZ változásai, valamint a Charta jogilag megalapozták az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának dinamikus változását. Ennek következtében pedig, annak az eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódó, jogilag nehezen értelmezhető jellege megváltozott. Míg eredeti rendeltetése a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt, ez napjainkra valóban megváltozott.

A korábbi, közvetlen jogi alapokat nélkülöző közpolitikai dokumentumból napjainkra már a tagországi közigazgatások és az EU igazgatási szerveinek olyan közös értékrendje kezd kialakulni, amely jogilag is alátámasztható és főként az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatán keresztül érvényesülhet és fejlődhet tovább.

Ez fontos tény lehet, de tartalmilag igazán új, a tagországi közigazgatásokban ismeretlen elemeket nem tartalmaz, sőt inkább azokból jött létre.

Az európai közigazgatás egységesülése szempontjából inkább az a fontos kérdés, hogy az alapító szerződésekben a közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás kiterjesztő értelmezése perspektivikusan mit tesz lehetővé, meddig lehet elmenni ebben az irányban, mert jelenlegi gyakorlatában ez csak igen szűk mozgásteret enged.<sup>12</sup>

Mindkét irányba vannak ugyan törekvések, de az egyértelmű elmozdulás valamelyik felé még hosszabb időt kíván. Tény azonban az, hogy a közigazgatás uniós szabályozására mára már létezik egy, az integrációt elmélyítő aktívabb felfogás is, ami szerint napjainkra már ténylegesen kialakult és önállósult az európai közigazgatás, valamint annak joga, az európai közigazgatási jog. Ez pedig a tagországok közigazgatására hatva stabil jogi alapokra helyezheti az egységesülő európai közigazgatás további fejlődését.<sup>13</sup> Mindezekre tekintettel vizsgálni szükséges ezen jogi alapok mibenlétét abból a szempontból is, hogy azok – ha valóban léteznek – hogy hatnak a tagországok közigazgatására, így a magyar közigazgatásra is.

<sup>12</sup> Így például a FRONTEX jogállásának megváltoztatására irányuló elképzelések ennek jó példája lehet. Lásd: *Die Welt: Brüsszel államokon felül álló hatalommal ruházná fel a Frontextet* (2018). Elérhető: [https://index.hu/kulfold/2018/09/10/brusszel\\_frontex\\_kiutasitas/](https://index.hu/kulfold/2018/09/10/brusszel_frontex_kiutasitas/) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

<sup>13</sup> BALÁZS István (2015): Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In GERENCSÉR – BERKES – VARGA Zs. szerk.: *i. m.*

### 2.3. Az európai közigazgatás és közigazgatási jog értelmezési lehetőségei

Az európai közigazgatás értelmezéséhez a szakirodalomban már régebb óta közismertté vált az a tipológia,<sup>14</sup> amely megkülönböztet közvetlen igazgatást, közvetett igazgatást és együttes igazgatást. Eszerint közvetlen közigazgatás alatt az Unió szervei által végzett közigazgatásnak minősíthető tevékenységet kell érteni. A szervei hatály alapján ide sorolható szervek alapvetően uniós jogi eszközöket, főként a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, uniós költségvetésből működnek, uniós köztisztviselőkkel, míg kibocsátott aktusaik az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

Ehhez képest a közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás.

Ez olyan tevékenység, amely elsősorban a nemzeti közigazgatási jog alkalmazásából áll, ám az uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai szintén alkalmazzák.

Az együttes igazgatás pedig a közvetlen és közvetett igazgatás által osztottan végzett tevékenység, amely olyan területekre jellemző, mint például a versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása vagy a kohéziós politika. Ez a közös, vagy együttes igazgatás azonban nem mindenki<sup>15</sup> szerint önálló kategória, inkább egy bizonytalan gyűjtőfogalom, ami magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás különböző típusú együttműködését, de éppen erre való tekintettel vitatható fogalom, mivel az együttműködés során mindkét kategóriába sorolható szervek megtartják sajátosságaikat, különösen az alkalmazott jog és az aktusok ellenőrzése tekintetében.

Gazdasági integrációról lévén szó, az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása eredetileg nem tartozott az integráció célkitűzései közé. Ez a helyzet azonban az integráció más területekre történő kiterjesztésével megváltozott, az EUMSZ 291. cikke<sup>16</sup> alapján a tagországi közigazgatás működésére, a 298. cikk,<sup>17</sup> valamint ennek más uniós

<sup>14</sup> ZILLER, Jacques (2007): Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen. In AUBY – DUTHEIL de la ROCHÈRE szerk.: *i. m.* 327–334.

<sup>15</sup> Uo.

<sup>16</sup> „A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. (2) Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra. (3) A (2) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit. (4) A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a »végrehajtási« kifejezést[...]” EUMSZ 291. cikk. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

<sup>17</sup> „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.” A Szerződések Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata – Alapjogi Charta (2010). Elérhető: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_hu.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_hu.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

jogszabályokra hivatkozva<sup>18</sup> az unió saját közigazgatása létrehozásának szempontjából jogilag is megalapozottá vált. Ez egyes kiterjesztő értelmezések szerint nem csupán azt jelenti, hogy az Unió kötelező hatályú jogi aktusaival, azok végrehajtása érdekében saját szerveket hozhat létre, de azt is, hogy az egységes végrehajtás érdekében a tagállami közigazgatásra is érvényes rendelkezéseket hozhat, igaz külön felhatalmazással és kivételes jelleggel. Ez képezi alapját minden további vitának, így az európai közigazgatási jog kiterjesztő vagy tág értelmezésének is.

A korábbi elvi megalapozást követően tehát az EUMSZ 298. cikke alapján az úgynevezett közvetlen európai (köz) igazgatás mára már jogilag is létező kategóriává vált. Ez egyben azt is jelenthetné, hogy az EU fejlődése közigazgatási szempontból a párhuzamos (közvetlen-közvetett) és plurális rendszerek irányába terjeszkedik, míg az együttes igazgatás kiterjesztésével a vertikális munkamegosztás mellett egyre nagyobb szerepe lesz a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is.

Az európai közvetlen közigazgatásra való hivatkozás tekintetében azonban figyelembe kell venni azt is, hogy az Európai Unió nem föderatív államszervezet, így a hivatkozott „Unió intézményei, szervei és hivatalai” sem feleltethetők meg a tagállamok alapvető államhatalmi ágainak és funkcióinak, hanem saját képű (sui generis) szervek. Ezért nem lehet e szabályozásokat közvetlenül a hagyományos tagállami közigazgatásnak és közigazgatási jognak sem megfeleltetni.

Ezért problémás már az európai közigazgatási jog szűk fogalma is, miszerint „*az európai (köz) igazgatási jog*<sup>19</sup> az Európai Unió intézményeinek (köz) igazgatási<sup>20</sup> cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magában, így különösen a (köz) igazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a (köz) igazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó (köz) igazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai (köz) igazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bíró alkotta jog is.”<sup>21</sup>

Az „uniós intézmények, szervek és hivatalok” mindegyikét még a sajátos uniós viszonyok figyelembevételével sem lehet közigazgatási szervnek nyilvánítani (például az Európai Unió Bírósága vagy az Európai Ombudsman), így az ezekre irányuló jogi szabályozás is inkább „igazgatási”, mint közigazgatási lehet, ám tartalma így mindenképp bizonytalan,<sup>22</sup> mert ebben az igazgatás fogalma – a szabályozási cél ismeretében – keveredik a köz-igazgatás fogalmával. Az európai közvetlen közigazgatás esetében ugyanis azt kéne tisztázni előbb, hogy mely uniós szervek és tevékenységek minősíthetők közigazgatásinak.

<sup>18</sup> Így különösen az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom rendelet 58. és 59. cikkei által intézményesített fogalom.

<sup>19</sup> A „köz” szó zárójelbe tétele a megelőzőkben felmerült bizonytalanságra utal.

<sup>20</sup> Az eredeti szövegből a *droit administratif* fordításában azért szerepel a (köz) igazgatás zárójelesen, mert ugyan önmagában ez a kifejezés valóban azt jelenti, de az adott szövegkörnyezetben ez vitatható tartalmilag, így ez, ennek a szövegben kifejtetteknek a jelzésére szolgál.

<sup>21</sup> SCHWARZE, Jürgen (1994): Sources of European Administrative Law. In MARTIN, Stephen ed.: *The Construction of Europe – Essays in Honour of Emile Noel*. Boston–London–Dordrecht, Springer. 183.

<sup>22</sup> A problémáról bővebb fejtegetés található itt: GERENCSÉR – BERKES – VARGA Zs. szerk. (2015): *i. m.* 534–539.

E tekintetben pedig problémát jelent az Unió működése szempontjából az egyes intézményeknek államhatalmi ági és funkciók szerinti beazonosíthatósága. Ez az uniós intézményrendszert vizsgálva már önmagában is nehéz, de az biztos, hogy a tagállami működéstől alapvetően eltérő jellegű mechanizmusról lehet csak szó.<sup>23</sup> Ugyanakkor ennek tisztázása nélkül az sem határozható meg, hogy mi az az úgynevezett európai közigazgatás, amihez viszonyítva a tagállami közigazgatásokat, így a magyart is viszonyítani vagy értékelni lehetne, vagy ami az „europánizáció” alapját képezhetné.<sup>24</sup>

### 3. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS NEMZETKÖZI ÉRTÉKELÉSE

#### 3.1. Általános keretek

Amint azt a korábbiakból láthattuk, az Európai Uniónak sem szabályozása, sem olyan értékelési mechanizmusa sincs, amely a tagországok közigazgatására vonatkozna.

A laza együttműködést segítő EUPAN (European Public Administration Network)<sup>25</sup> erre nem alkalmas, nem is erre jött létre.

Ezért aztán – hasonlóan az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának kidolgozásához és applikációjához – ma is az OECD rendelkezik azzal az eszközrendszerrel és kapacitással, amely a világ legfejlettebb ipari országainak (köztük értelemszerűen az uniós tagállamoknak) a közigazgatását vizsgálja és értékeli.

Ez rendszeresen meg is történik, a „közigazgatás tükör”<sup>26</sup> jelentéseknek régi múltja és kialakult szerkezete, módszertana van, ami összehasonlíthatóvá teszi az egyes országok közigazgatását, és ezen túlmenően országértékeléseket<sup>27</sup> is tartalmaz.

Ettől függetlenül a 2010-ben hivatalba lépett kormány maga is törekedett arra, hogy a közigazgatás átalakítását célzó programjai külső, nemzetközi szakértői segítséget kapjanak és az eredmények megítélésére is sor kerüljön. Ennek alapján az OECD-vel kötött megállapodás szerint<sup>28</sup> két értékelés is született.

<sup>23</sup> VARGA Zs. András (2014): Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 10. sz. 545–555.

<sup>24</sup> Az ezzel kapcsolatos nehézségekre lásd; CHEVALLIER (2014): *i. m.* 465.

<sup>25</sup> *The Status and Role of the Secretary General in the Public Administration*. Eupan.eu. Elérhető: [www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=1158](http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=1158) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

<sup>26</sup> *Government at a Glance*. OECD iLibrary. Elérhető: [www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance\\_22214399](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance_22214399) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

<sup>27</sup> Magyarország vonatkozásában például: [www.oecd-ilibrary.org/governance/hungary-2017\\_9789264286535-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/hungary-2017_9789264286535-en) (Letöltés dátuma: 2019. 04. 15.)

<sup>28</sup> 514/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet.

Az első a Magyar Programok végrehajtását értékelte,<sup>29</sup> míg a másik az azokat felváltó Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (a továbbiakban: Stratégia) részarányos végrehajtását.<sup>30</sup>

### 3.2. A magyar közigazgatás átalakításának konkrét értékeléseiről

Az előző pontban említett első értékelés a Magyar Programok esetében az operacionálitása hiányát, a program fragmentált jellegét és a pénzügyi–költségvetési kihatásai számbavételének hiányát emelték ki hiányosságként, amelyek veszélyeztethetik a reformok effektív megvalósítását. A területi államigazgatás reformját illetően pedig egyebek közt a helyi önkormányzatok döntési jogkörének korlátozását emelték ki.

A javaslatok körében éppen ezért olyanok fogalmazódtak meg, mint a reform eredményességének és hatékonyságának jövőbeli mérése és értékelése. A stratégiai célkitűzések és a pénzügyi erőforrások szorosabb összekapcsolása, a közigazgatási szolgáltatások igénybevevőinek bevonása a stratégiai célkitűzések kidolgozásába és értékelésébe. A központi közigazgatás és a területi közigazgatás reformjában pedig célként fogalmazódott meg a reformok stabilitása, folyamatossága, a forrásokkal való összehangolása és a kimeneti eredmények számbavétele, illetve rendszeres értékelése.

A második értékelés a korábbi reformok eredményeinek számbavételével kezdődik, amelyekből pozitívként az adminisztratív terhek csökkentését, az e-közigazgatás intézményi rendszerének kiépítését és a humán erőforrás-menedzsment fejlődését emelték ki. A 2014–2020 közti Stratégia célkitűzései közül üdvözlí az értékelés a költség-haszon elemzések szélesebb körű alkalmazását, és az ügyfelek és a közigazgatási szolgáltatásokat igénybe vevők bevonását a tervezésbe és az értékelésbe.

A kritikai felvetések közt azonban továbbra is megtalálható az, hogy a közigazgatás reformját jobban össze kellene kötni a költségvetési reformmal, valamint, hogy az még mindig bemenetcentrikus, kevésbé az eredményekre koncentráló. Pozitívként kezeli a humán erőforrás-fejlesztésben az életpálya (karrier) elemek megerősítését, a szakmai érdemeken alapuló felvételi és előmeneteli rendszer érvényesítésének a szándékát, valamint a főtisztviselői kar külön történő kezelését.

Az értékelés külön figyelmet szentel a digitális kormányzás fejlesztésére, de azzal, hogy egyértelművé kell tenni a jövőben annak az elvárt hozadékát. Mivel ez esetben még csak részértékelésről van szó, így kevesebb a kritikai és több a javaslati elem, amelyek önmagukban is külön elemzést érdemelnek. Összességében egy világosabb, közérthetőbb, és pláne nyomon követhetőbb, folyamatosan értékelt és stabil reformstratégiát javasol az OECD az érintettek még szélesebb körű bevonásával.

<sup>29</sup> Hungary: *Towards a Strategic State Approach* (2015). OECD Public Governance Reviews.

<sup>30</sup> Hungary: *Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews. Elérhető: [www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/hungary-2017\\_9789264286535-en#.WoLgc\\_xG3IV](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/hungary-2017_9789264286535-en#.WoLgc_xG3IV) (Letöltés dátuma: 2018. 02. 13.)

Egy kicsit árnyaltabb a kép, ha az OECD-nek a 2017-es közigazgatási tükréből a magyar közigazgatásra vonatkozó néhány megállapítására is utalunk,<sup>31</sup> így például arra, miszerint Magyarországon jóval az OECD-átlag feletti a közszektorban alkalmazottak aránya, továbbá a közkiadások mértéke. Ezek alapján pedig kétségbe vonhatók a közigazgatás reformjának eddigi eredményei, és ez részben magyarázat azokra a folyamatosan felbukkanó kritikákra, hogy a reformoknak szorosabb kapcsolatban kell állniuk a költségvetési gazdálkodást érintő hatásokkal, illetve hatásvizsgálatoknak kell követnie azok megvalósítását. Ez persze egy sajátos OECD-szemlélet, mert azért látni kell azt is, hogy a közkiadásokat csökkentő, a hatékonyságot növelő eredmények nem lehetnek egyedüli szempontok a közigazgatás értékelésében, túlhangsúlyozásuk pedig szemléletében az „Új Közmenedzsment” tovább éléseként is értelmezhetők. Az is tény továbbá, hogy az eredményekhez előbb befektetések szükségesek, tehát átmenetileg a reformok még többletkiadásokkal is járhatnak, ám nálunk ez az átmeneti időszak egy kicsit hosszúnak tűnik.

A 2010 óta folyó közigazgatási reformprogramok és értékeléseikben visszatérő közös hiányosság, hogy azok nem terjednek ki a közigazgatás minden alrendszerére, miközben az azok közt meglévő kölcsönhatás egyértelmű és szükségszerű. A központi közigazgatás feladatai és kiadásai nagymértékben függenek például attól, hogy miképpen alakul a helyi önkormányzatok feladat- és finanszírozási rendszere. Amennyiben ugyanis a helyi önkormányzati feladatellátás olyan recentralizációjára kerül sor, mint Magyarországon, akkor ez kevesebb kiadást jelent az önkormányzati alrendszerben, de többletet a befogadó államigazgatásban. A reformnak akkor van értelme, ha ennek hozadéka van nem csupán a megtakarítási, hanem a szolgáltatás minőségi oldalán is. A reform egyes részeinek egymáshoz való viszonya azonban még ennél is összetettebb, ha annak minden szervezeti, működési és humán erőforrás elemét komplex módon vizsgálják és értékelik.

Az OECD-értékelések főként ennek a hiányát emelik ki.

Az egyes országok, így Magyarország közigazgatásának intézményesített, nemzetközi szervezetek által végzett vizsgálatára ezeket a konkrét példákat lehetett felhozni. Olyan mechanizmus azonban nincs, amely egy-egy ország közigazgatásának az „Európai Közigazgatási Térséghez” való konformitását vizsgálná általános jelleggel, hanem ez – némi ellentmondásként – megmaradt az EU-csatlakozásra váró országok esetében a SIGMA programhoz<sup>32</sup> rendelve. Ez egyben jól igazolja azoknak a problémáknak a meglétét is, amelyeket az európai közigazgatást és annak jogát illetően a 2. pontban említettünk.

<sup>31</sup> *Government at a Glance 2017*. Country Fact Sheet, Hungary. Elérhető: [www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-hungary.pdf](http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-hungary.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 02. 13.)

<sup>32</sup> Lásd bővebben. *SIGMA at a glance*. Elérhető: [www.sigmaweb.org/about/](http://www.sigmaweb.org/about/) (Letöltés dátuma: 2019. 04. 15.)

#### 4. MAGYAR KÖZIGAZGATÁS AZ „EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRSÉGBEN” (ÖSSZEZÉS)

Ha arra kellene konklúzióként egyértelmű választ adni, hogy milyen a magyar közigazgatás az Európai Közigazgatási Térséghez képest, akkor erre már csak azért sem lehetne egyértelmű választ adni, mert maga a viszonyítási pont is bizonytalan, hiszen látható volt, hogy a fogalom tartalma és jellege hogyan változott az idők során.

A fogalom mint informális közösségi vívmány megszületésekor, az uniós csatlakozás folyamatában közigazgatásunk ezzel biztosan konform volt, ezt igazolja maga az uniós tagság.

Azóta az új fogalmi rendszerben és jogi környezetben sokkal nehezebb választ adni erre a kérdésre, mert igazán nincs mivel megfeleltetni.

A magyar közigazgatás az európai közigazgatás közvetett közigazgatásának része, amelynek azonban vannak feladatai az együttes igazgatás terén, valamint az úgynevezett közvetlen európai közigazgatás érvényesülésének elősegítésében.

Mivel azonban a közigazgatás szabályozása nem tartozik az Unió hatáskörébe, így általában sem beszélhetünk az uniós jognak történő megfeleléséről. Marad tehát változatlanul a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás meglétének értékelése, de erre még nincs önálló mechanizmus, csak a kötelezettségzegési eljárások számából és jellegéből tudnánk erre következtetni, azonban önmagukban ezek sem jelentenek sok mindent, mert legtöbb esetben a végrehajtási problémák nem a képességből, hanem a közpolitikai akaratból vagy annak hiányából erednek.

Marad tehát az alapvető szint, amely tekintetében a tisztességes eljárás elvét maga az Alaptörvény tartalmazza, a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról pedig „aprópénzre váltja” azt. Az így adaptált rendelkezések azonban nem újak a magyar közigazgatási eljárásjogban, mert tartalmilag jóval az Alapjogi Charta és a Helyes hivatali magatartás kódexének megszületése előtt megvoltak már a hazai szabályozásunkban.

További elemzési terület az EUMSZ hivatkozott 291. és 298. cikkeinek alkalmazásából adódó feladatok köre, de az ebből adódó esetleges problémákra a kötelezettségzegési eljárások kapcsán mondottak vonatkoztathatók.

Az Európai Unió tagországi közigazgatásának sokat hangoztatott – Magyarországon még a közigazgatási szakvizsgarendszerben is oktatott<sup>33</sup> – úgynevezett adminisztratív konvergenciáját tételesen és dokumentumokkal alátámasztva napjainkban nem sok minden igazolja. Lényegében erre a következtetésre jut az európai közigazgatási jogot vizsgáló, legszélesebb szerzői kört felvonultató nemzetközi tanulmánykötet is.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> TEMESI István – LINDER Viktória (2015): *Közigazgatási szakvizsga – Államigazgatás*. Jegyzet. Budapest, NKE. 103.

<sup>34</sup> AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL de la ROCHÈRE, Jacqueline szerk. (2007): *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant.

Az egységesülő közös elvek alapján működő, de igen sokszínű európai közigazgatásban ezért a magyar közigazgatást – kizárólag ebből a szempontból – értékelni nem, csak elhelyezni lehet.<sup>35</sup>

Mindez persze nem jelenti azt, hogy ne lennének hasonló problémák és egyben kihívások is a tagországok közvetett közigazgatásai és az Unió közvetlen igazgatása közt, amelyekre azonos válaszokat lehetne adni. Általában ezek jelennek meg a reformok fő célkitűzései közt, mint például az átláthatóság, hatékonyság, elszámoltathatóság vagy jogszerűség, azonban a megoldás eszköztárára már erősen rendszerfüggő.<sup>36</sup>

Jelen körülményeink közt a magyar közigazgatás tényekre, adatokra és statisztikákra történő összehasonlítására más uniós tagországok közigazgatásaival leginkább a már többször hivatkozott OECD-anyagok a legalkalmasabbak. Ezekből ki lehet emelni az Unió tagállamai közigazgatására vonatkozó elemeket és ilyen módon tartalommal lehet kitölteni az „Európai Közigazgatási Térség” napjainkban még mindig teoretikus, főként alapelvekre épülő fogalmát.

Ugyanakkor meg kell jegyezni azt is, hogy az ilyen típusú összehasonlítás is csak orientáló jellegű lehet, mert az egyes országok közigazgatása a sajátos nemzeti társadalmi, gazdasági, politikai és tradicionális sajátosságai által mélyen meghatározott.

Az egyes közigazgatási intézmények így még a „jó gyakorlatok” jegyében sem adaptálhatók automatikusan.

Ami pedig a fő fejlődési tendenciákat illeti, egyelőre csak abban van némi konszenzus, hogy az „új közmenedzsment” közigazgatási alkalmazása háttérbe szorult és helyette a nagyobb állami szerepkört engedő, a közhatalmi eszközöket fokozottabban alkalmazó úgynevezett „*poszt-NPM*” irányzatok vannak kialakulóban.<sup>37</sup> Ez elmondható a magyar közigazgatás 2010 óta tartó átalakításáról is.

<sup>35</sup> SZAMEL Katalin et al. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.

<sup>36</sup> Részletesen lásd: BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

<sup>37</sup> GAJDUSCHEK György (2011): A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.*

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL de la ROCHÉRE, Jacqueline szerk. (2007): *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant.
2. BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
3. BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen (2001): *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*. Maastricht.
4. CHEVALLIER, Emilie (2014): *L'espace administratif européen*. In AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL de la ROCHERE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie szerk.: *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant. 465–490.
5. GERENCSÉR Balázs – BERKES Csilla – VARGA Zs. András szerk. (2015): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei – Tanulmányok (31). Budapest, Pázmány Press.
6. SCHWARZE, Jürgen (1994): Sources of European Administrative Law. In MARTIN, Stephen ed.: *The Construction of Europe – Essays in Honour of Emile Noel*. Boston–London–Dordrecht, Springer. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-94-015-8368-8\\_9](https://doi.org/10.1007/978-94-015-8368-8_9)
7. SIEDENTOPF, Heinrich – SPEER, Benedikt (2007): La notion d'espace administratif européen. In AUBY – DUTHEIL de la ROCHÉRE szerk.: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant. 300–317.
8. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
9. TEMESI István – LINDER Viktória (2015): *Közigazgatási szakvizsga – Államigazgatás*. Jegyzet. Budapest, NKE.
10. VARGA Zs. András (2014): Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 10. sz. 545–555.
11. ZILLER, Jacques (2007): Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen. In AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL de la ROCHÉRE, Jacqueline eds.: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant. 327–334.

*Internetes források*

1. *Die Welt: Brüsszel államokon felül álló hatalommal ruházná fel a Frontextet* (2018). Elérhető: [https://index.hu/kulfold/2018/09/10/brusszel\\_frontex\\_kiutasitas/](https://index.hu/kulfold/2018/09/10/brusszel_frontex_kiutasitas/) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
2. *Government at a Glance 2017*. Country Fact Sheet, Hungary. Elérhető: [www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-hungary.pdf](http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-hungary.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 02. 13.)
3. *Government at a Glance*. OECD iLibrary. Elérhető: [www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance\\_22214399](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance_22214399) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.) DOI: [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)

4. *A helyes hivatali magatartás európai kódexe* (2015). Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/6f34b389-82be-11e5-b8b7-01aa75ed71a1> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.) DOI: <https://doi.org/10.2869/61623>
5. *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews. Elérhető: [www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/hungary-2017\\_9789264286535-en#.WoLgc\\_xG3IV](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/hungary-2017_9789264286535-en#.WoLgc_xG3IV) (Letöltés dátuma: 2018. 02. 13.) DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264286535-en>
6. *Hungary: Towards a Strategic State Approach* (2015). OECD Public Governance Reviews. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264213555-en>
7. *SIGMA at a glance*. Elérhető: [www.sigmaxweb.org/about/](http://www.sigmaxweb.org/about/) (Letöltés dátuma: 2019. 04. 15.)
8. *A Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata – Alapjogi Charta* (2010). Elérhető: [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_hu.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_hu.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.) DOI: <https://doi.org/10.2860/60078>
9. *The Status and Role of the Secretary General in the Public Administration*. Eupan.eu. Elérhető: [www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=1158](http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=1158) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
10. *TWINNING and SIGMA*. European Commission. Elérhető: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/neighbourhood-wide/twinning-taiax-and-sigma\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/neighbourhood-wide/twinning-taiax-and-sigma_en) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

#### Jogi források

1. 514/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a Magyarország Kormánya és az Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) közötti második közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás kihirdetéséről
2. Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
3. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
4. Magyarország Alaptörvénye

**Prof. dr. Balázs István** CSc, tudományos főmunkatárs a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében, tanszékvezető egyetemi tanár a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén. Főbb kutatási területei az összehasonlító közigazgatás, a helyi önkormányzatiság, a közigazgatás-fejlesztés, illetve a közszolgálati jog.