

Balázs István**EURÓPAI INTEGRÁCIÓ –
MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, EGYKOR ÉS MOST***Lőrincz Lajos korabeli vízióinak szembesítése napjaink folyamataival¹*
European Integration, Hungarian Public Administration Then and Now

Prof. Dr. Balázs István, CSc, tudományos főmunkatárs, MTA TK JTI, tanszékvezető egyetemi tanár, DE ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék, balazs.istvan@law.unideb.hu, balazs.istvan@tk.mta.hu

Lőrincz Lajosra emlékezve, egy 1998-as publikációjának elemzésével megállapítható az, hogy az uniós csatlakozási tárgyalások megkezdésekor még nem lehetett szó egységes európai közigazgatásról.

A tanulmány ennek alapján azt próbálja vizsgálni és igazolni, hogy közel két évtized elteltével sincs napirenden a föderatív EU kialakítása, ezért az Európai Intézmények sem lehetnek a tagállamok feletti államalakulat részei.

Az EU szervei ezért napjainkban is sui generis intézmények a maguk sajátos jogállásával, ez pedig különösen igaz az uniós igazgatás és a tagállami közigazgatás viszonyára.

Ezek viszonyában, bár kimutatható a Lőrincz Lajos által is jelzett természetes kölcsönhatás az EU igazgatása, valamint a tagállamok közigazgatása közt, de csak az elvek szintjén. Ezért ma még nem beszélhetünk egységesülő európai közigazgatásról és annak egységes jogi szabályozásáról sem.

KULCSSZAVAK:

Európai Közigazgatási Térség, európai közigazgatás, európai közigazgatási jog, európai integráció, intézményi önállóság, informális *acquis communautaire*

1 LŐRINCZ Lajos: *Európai integráció – magyar közigazgatás*, Magyar Közigazgatás, 48(1998)/7, 402–406. tanulmánya alapján.

Remembering Lajos Lőrincz, a 1998 publication's analysis concluded that the EU accession negotiations at the start of yet there could be no unified European administration.

The study examined on this basis we try and prove that there is no agenda for nearly two decades after the establishment of a federal EU, the European Institutions therefore not be part of government troops over the Member States.

The EU authorities are today sui generis institution of their particular status, and this is especially true of the EU administration and the relationship between Member States' administrations.

These relations, although it can also be shown as indicated by Lajos Lőrincz natural interaction between the EU administration and the administration of the Member States, but only at the level of principles. That is why today we can not even talk about integrating European public administration and its unified law regulating either.

KEYWORDS:

European Administrative Space, European administration, European administrative law, European integration, institutional autonomy, informal acquis communautaire

Amikor Lőrincz Lajosra emlékezünk, akkor a közigazgatás-tudomány általa legfelsőbb fokon művelt számos témaköréből az elsők közt szükséges kiemelni az összehasonlító közigazgatás és közigazgatási jog területén végzett tevékenységét. Egyebek közt ennek eredményeként töltötte be többször is a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA) térségünkért felelős alelnöki tiszttét, és tett szert széles körű nemzetközi ismertségre, kapcsolatrendszerre és persze elismertségre. Az ily módon megszerzett ismereteit és kapcsolati tőkét pedig elsőként állította a magyar közigazgatási rendszerváltás szolgálatába egyebek közt a közszolgálati rendszerünk megújításának koncepcionális megalapozásával, valamint a magyar közigazgatás európai uniós csatlakozását szolgáló középtávú közigazgatás-fejlesztési koncepciójának kidolgozásában való részvételével. Ennek során kiemelten kezelte az európai integrációnak a magyar közigazgatásra gyakorolt hatását, illetve viszonyrendszerét. Szükség is volt bölcs meglátásaira, mert az európai integráció esetenként fetisizált folyamatában és euforikus hangulatában gyakran kellett szembenéznünk olyan csatlakozási elvárásokkal, melyeket nehezen lehetett visszavezetni stabil jogi alapokra, így pl. maga az „Európai Közigazgatási Térség informális *acquis communautaire*”-je, vagy éppen a „Régiók Európáját” célzó igen határozott brüsszeli igény érvényesítése.

Lőrincz Lajos nagy segítséget adott tudásával abban, hogy a közpolitikai igényeket és a jogilag is alátámasztható reális elvárásokat el lehessen választani egymástól, és egy olyan közigazgatás-fejlesztési stratégia alakulhasson ki Magyarországon, mely egyaránt szolgálta európai integrációnkat, de megővta a korabeli magyar közigazgatás értékeit és nemzeti sajátosságait is. E törekvéseit támasztja alá az a munkája is, melyet emlékezésül felidézek megszívelendő gondolataival együtt és összevetni próbálok jelen állapotainkkal, mintegy igazolásul időtállóságukra. Olyan nagyon fontos tételeire gondolok, mint pl. arra, hogy „közigazgatásunkat nem brüsszeli mintára – ilyen ugyanis nincs –, hanem az egységesülés útján elindult, de a tizenötféle jellegzetességét magánviselő tagállamok mintájára kell fejleszteni”,² vagy „a többi ország tapasztalatainak megismerése növelni fogja önbecsülésünket... megvizsgálhatjuk, hogy a magyar közigazgatás fejlett és jó színvonalú, állja az összehasonlítás próbáját bármelyik országgal”.³ Ugyanakkor széles körű európai elkötelezettségét mutatja az a gondolata, hogy „Amikor olyan közösségbe kérelmezzük befogadásunkat, amelynek tagjai, ha nem is hibátlan és messze nem tökéletes, de a stabilitás és megbízhatóság miénknél magasabb szintjén álló közigazgatással rendelkeznek... uniós taggá válásunkkal olyan impulzusok érik közigazgatásunkat, melyek minőségének javulását eredményezik”.⁴ Ezek a gondolatok ma is érvényesek azzal, hogy a közigazgatást mint az állam cselekvését folyamatosan hozzá kell igazítani a változó társadalmi-gazdasági igényekhez, mely mértéke változó ugyan az államreformtól a folyamatos korszerűsítésig terjedő skálán, de erre is alkalmazható Lőrincz Lajos azon meglátása, hogy „...a feladatokat integráció nélkül is meg kellene oldanunk”.⁵ Eddig is ezt tettük, ki-ki a maga korában legjobb szándéka és tudása szerint, és nap-

2 Uo., 404.

3 Uo., 405.

4 Uo., 406.

5 Uo., 405.

jainkban is ennek lehetünk tanúi, de nem brüsszeli elvárásra, hanem saját boldogulásunkra és esetleg másoknak is példát adva.

Lőrincz Lajos mindig is nagy szerepet tulajdonított a közigazgatás emberi tényezőinek, a közszolgáltatnak, ezen belül különösen a képzési és továbbképzési rendszer jobbításának. Ennek során élete utolsó szakaszában részt vett az emlékkonferenciának helyet adó intézmény koncepcionális megalapozásában, így egy kicsit szellemi örökségének megvalósulását is láthatjuk benne.

1. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS VISZONYÁNAK ALAPKÉRDÉSEI EGYKOR

A bevezetőben jelzett publikációjában Lőrincz Lajos három alapkérdés megválaszolását helyezte a középpontban. Ezek egyfajta logikai sorrendet képezve a következők voltak:

- „A magyar közigazgatás szemszögéből milyen adminisztrációjú szövetségbe vagy társulásba szándékozunk belépni?”
- „Mennyiben kell a magyar közigazgatásnak a felvétel sikeréhez, majd pedig a tagsági jogok folyamatos gyakorlásához megváltoznia?”
- „Javítja-e a magyar közigazgatás minőségét az új igazgatási térséghez való csatlakozás?”⁶

A feltett kérdések nem előzmény nélküliek, és csak azokat a magyar közigazgatás korszerűsítését érintő korabeli vitákat⁷ tükrözték vissza, melyek az uniós csatlakozás folyamatát kísérték, különösen az EU és a tagországok közigazgatásának viszonyát illetően.

A kérdések pedig máig is indokoltak, mivel mind az Unió igazgatása, mind pedig a tagországok közigazgatása állandó változásban van, de ezek irányai nehezen meghatározhatók és vitatottak napjainkban is.⁸

Az első kérdésre, hogy milyen igazgatással rendelkező szövetségbe kívántunk belépni a csatlakozás folyamatában, az a válasz fogalmazódott meg, hogy az jellegét tekintve „eredeti, de nem egységes igazgatási rend, melyben ...keverednek a denacionális és renacionális elemek...”, „hiányzik belőle az erős központi hatalom”, valamint elsősorban „a döntés-előkészítésre és koncepciók kidolgozására létesített...”, fejlődésében pedig „az egységesülés útján elindult, de a tagállamok jellegzetességeit magán viselő adminisztráció”⁹

Az Unió igazgatása eredeti, mert nem a tagállamok sokszínű közigazgatásának valamilyen mozaikját jelenti, hanem az a jogállásukban és funkciójukban is sui generis intézmények sajátos igazgatása. Ugyanakkor az alkalmazott igazgatási megoldásokban egyszerre jelennek meg az európai nagy közigazgatási rendszerek az EU igényei szerint adaptált intézményei (denacionalis elemek), de tetten érhetők e megoldások tagországi adaptációi is (renacionális elemek).

6 *Uo.*, 402.

7 *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*, szerk. Fogarasi József, Unió Kiadó, Budapest, 1997.

8 Lásd erre pl. Emilie CHEVALLIER: *L'espace administratif européen = Traité de droit administratif européen*, éd. Jean Bernard AUBY, Duthel DE LA ROCHELLE, ac. Emilie CHEVALLIER, Bruylant, Bruxelles, 2014, 451–467.

9 LŐRINCZ: *i. m.*, 402-404.

Másként fogalmazva a tagországi közigazgatások hatnak az EU igazgatására, de az így kialakított intézmények meg visszahatnak a tagországi megoldásokra. Ezt a mechanizmust senki sem vonja kétségbe ma sem, de igen eltérő nézőpontok alakultak ki abban a tekintetben,¹⁰ hogy ez a folyamat mennyiben hat az egységesülés irányába, beszélhetünk-e valódi konvergenciáról, vagy valami más folyamatról van szó?

A következő kérdés az volt, hogy „mennyiben kell a magyar közigazgatásnak... megváltoznia” az uniós csatlakozáshoz és a tagállami működéshez?

Az idézett műben erre adott válaszok, miszerint „...Magyarország közigazgatási rendszerre... nagy általánosságban megfelel az Unió elvárásainak...”, de „...a koordináció nem tökéletes, gyenge a köztisztviselők továbbképzési rendszere...”, „...a magyar közigazgatás... különösebb átalakítása nem szükséges... a feladatokat az integráció nélkül is meg kellene oldanunk...”¹¹ szintén aktuálisak.

Mivel a tagországek közigazgatásának szabályozása ma sem tartozik az Unió hatáskörébe, ezért csak azt a közigazgatási kapacitást lehet megkövetelni, ami az uniós döntések előkészítéséhez, illetve főleg végrehajtásához szükséges. Ez a képesség azonban fontos dolog az Unió szempontjából, hiszen önálló végrehajtó szervezettel („közigazgatással”) még ma is csak igen szűk és vitatott körben rendelkezik. Ugyanakkor a tagországi versenyképességnek is fontos eleme a jó közigazgatás, ezért annak fejlesztése egyben nemzeti érdek is.

Az előbbiekből logikusan következett az a kérdésfelvetés, hogy „javítja-e a magyar közigazgatás minőségét az új igazgatási térséghez való csatlakozás?”

A kérdés ezért inkább költői volt, hiszen az arra adott válaszok egyenesen erednek a tagországi előnyökből a közigazgatás terén is, ezt támasztja alá annak deklarálása, hogy az „uniós taggá válásunkkal olyan impulzusok érik közigazgatásunkat, melyek minőségének javulását eredményezik... az egész közigazgatás jobban értékeli a pontosságot, megbízhatóságot, az ügyintézés gondosságát... számol döntéseinek anyagi következményeivel”¹²

Nyilván további előnyök is felidézhetők lettek volna, de ennél talán figyelemre méltóbb az a hozzáállás, amire a tagállamok versenyképessége jegyében közigazgatásunkat biztatta, így főként annak deklarálásával, miszerint „...megtapasztalhatjuk, hogy a magyar közigazgatás fejlett és jó színvonalú, állja az összehasonlítás próbáját...”

Ez ma is igaz, bizonyára sokat kapott a magyar közigazgatás az Uniótól és a többi tagországtól egyaránt, de legalább annyit adott is számukra még akkor is, ha annak minőségével és teljesítményével soha sem lehetünk elégedettek, ezért folyamatosan javítani szükséges.

2. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS VISZONYÁNAK ALAPKÉRDÉSEI NAPJAINKBAN

10 Jean Bernard AUBY, Duthel DE LA ROCHELLE: *Introduction. Degré de convergence des droits administratifs dans le creuset du droit européen = Traité de droit administratif européen*, éd. Jean Bernard AUBY, Duthel DE LA ROCHELLE, ac. Emilie CHEVALLIER, Bruylant, Bruxelles, 2014, 1281–1283.

11 LŐRINCZ: *i. m.*, 404.

12 LŐRINCZ: *i. m.*, 406.

Lőrincz Lajosnak az előzőekben tárgyalt korabeli víziói alapján logikus lenne az ott felvetett mindhárom kérdést mechanikusan szembesíteni napjaink állapotaival.

Tekintettel azonban arra, hogy a második és harmadik kérdés a csatlakozási várakozásokhoz kapcsolódott, tagországként inkább arra próbálhatnánk választ adni, hogy a magyar közigazgatás mit kapott és mit adott az Uniónak és a többi tagországnak. Erre azonban, mint le nem zárult folyamatra, inkább Lőrincz Lajos első, az Unió és a tagországok közigazgatásának viszonyát elemző kérdéséhez kapcsolódó alábbi témakörökön belül próbálunk választ adni:

- Hogy változott az Európai Közigazgatási Tér jelentéstartalma?
- Miként alakult az európai közigazgatás fogalmi dinamikája?
- Melyek az európai közigazgatási jog értelmezési tartományai?
- Beszélhetünk-e napjainkban az európai (közigazgatási) eljárási jog kialakulásáról és hatásairól a tagállami eljárási jogokra?

2.1. Hogy változott az Európai Közigazgatási Tér jelentéstartalma?

Mára már közismeret tény, hogy az „Európai Közigazgatási Térség” fogalma az Európai Unió keleti bővítési folyamatában a tagországi közigazgatási kapacitás kialakításához és méréséhez az OECD SIGMA program által kidolgozott dokumentumban jelent meg. Ennek értelmében „az Európai Közigazgatási Tér a tagállami közigazgatások fejlődésének konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt a konvergenciát pedig a korabeli elképzelések szerint több tényező is indokolta, így pl. Az egyéni és társas vállalkozások részéről megnyilvánuló gazdasági nyomás, a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat”.¹³

E közpolitikai irány szerint – bár a közigazgatás szabályozása nem az Unió hatásköre – a keleti bővítésig már létrejött egy ún. „informális közigazgatási *acquis communautaire*”, mely magába foglal minden olyan uniós rendelkezést, ami horizontálisan vagy ágazatilag érinti a közigazgatási eljárási szabályokat, a szervezetet egyaránt, és egységes joggyakorlatot vezetett be az Európai Unión belül. Az elképzelések szerint ennek az „informális közigazgatási *acquis communautaire*”-nek az alkalmazási szintje határozza meg egy adott tagország vonatkozásában azt, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához a nemzeti közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik, továbbá az europánizáció és a konvergencia is ennek alapján értelmezhető az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmán belül.

E felfogásnak és közpolitikai szándéknak azonban mindig támadható oldala volt a jogállami felfogás érvényesüléséhez szükséges jogi alapok hiánya – így mindenekelőtt az, hogy miként lehet jogilag értelmezni egy „informális *acquis*”-t? Ezenkívül problémás volt a vélelmezett konvergencia meglétének, érvényesülésének általánosan elfogadott módszerekkel tör-

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

ténő mérése. Ezek miatt pedig egészében vitathatóvá vált az Európai Közigazgatási Térség azon fogalma, miszerint az az egyes közigazgatási ágazatokon belül egységes európai elvek és szabályozás mentén már létező és működő közigazgatást jelent.

Nem véletlen tehát az, hogy a vonatkozó szakirodalomban egyes szerzők¹⁴ már a kezdetektől fogva megkérdőjelezték az OECD SIGMA által adott fogalom egészét azzal, hogy abban keveredik az Unió és a tagállamok kötelező együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában, továbbá a tagországok közigazgatása esetleges konvergenciájának folyamata, de ezekre jogi előírás sincs és kialakult gyakorlata sem igazolható.

Kétségtől igaz, hogy az azóta eltelt időben ezen álláspontokat némileg árnyalják az Alapjogi Karta alapján a közigazgatásra kialakult általános alapelvek, de összességükben mégsem rontják le a következők miatt.

A közigazgatásra kialakult általános alapelvek központi eleme a „megfelelő ügyintézéshez való jog” elve az Európai Unió Alapjogi Kartájában¹⁵ jelent meg jogilag releváns módon (41. §) és a „Jó közigazgatás európai kódexében”¹⁶ került kibontásra részletesen.

Az elvek elemzése alapján azonban megállapítható, hogy a Karta idézett rendelkezései nem igazán közigazgatás-specifikusak, azok minden uniós intézmény és szerv igazgatására kiterjednek, de az sem állapítható meg egyértelműen, hogy mely uniós intézmények minősíthetők közigazgatási jellegűnek.

Ehhez képest másodlagosnak tűnik az, hogy a kódex jogi erővel nem bíró ajánlásai túl általánosak és olyanok, melyek többnyire már a tagországi szabályozásokban egyébként is megtalálhatók. Az alapelvek és a joggyakorlat persze fontosak a már hivatkozott közös európai közigazgatási kultúra örökségének rögzítése szempontjából, de nem alkalmasak egy új, egységes és integrált európai közigazgatás létrehozását célzó jogfejlesztésre.

A Karta és a joggyakorlat azonban kétségtől az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának dinamikus változását is jelentheti abban az értelemben, hogy az eredetileg az Unió leteli bővítéséhez kapcsolódó dokumentum jellege, melynek rendeltetése a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt, napjainkra már megváltozott, vagy inkább változóban van.

Az eredeti és közvetlen jogi alapok nélküli közpolitikai dokumentumból a tagországi közigazgatások és az EU igazgatási szerveinek olyan közös értékrendje kezd kialakulni, mely már jogilag is alátámasztható, és különösen az EUB ítélezési gyakorlatán keresztül érvényesülhet és fejlődhet tovább.

Ez ugyan jelenlegi állapotában nem képes biztosítani azt, hogy a tagországok közigazgatásának fejlődése az egységesülés irányába menjen, és annak sincs nyoma, hogy erre nagy szándék lenne a tagállamok részéről, de kétségtől elmozdulást jelent a szolidabb jogi alapok felé. Kulcskérdés azonban az, hogy a közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás alapjai

14 Danielle BOSSAERT: *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*, Maastricht, 2001.

15 Forrás: eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT, 2015. 07. 08.

16 Forrás: www.cpvo.europa.eu/documents/lex/Ombudsman_European_Code_of_Good_Administrative_Behaviour.pdf (a letöltés ideje: 2015. 07. 08.)

az alapítói szerződésekben mit tesznek lehetővé, mert jelen állapotukban ez igen szűk mozgásteret enged, és ezek alapján belátható időn belül bizonyára marad a sokszínűség a tagországi közigazgatásokban, és legfeljebb a kompatibilitás megteremtése lehet reális elvárás.

A közigazgatás uniós szabályozására azonban létezik mára már egy, e szűk kereteket bővebben értelmező és az integrációt elmélyítő aktívabb felfogás is. Eszerint napjainkra kialakult az európai közigazgatás és annak joga, az európai közigazgatási jog, mely a tagországok közigazgatásába beszivárova megfelelő jogi alapokra helyezheti az egységesülő európai közigazgatás kifejlődését.¹⁷

A kérdés ezek után nyilván az lehet, hogy mit értünk európai közigazgatás és közigazgatási jog alatt, illetve hogyan változott ezek fogalma?

2.2. Miként alakult az európai közigazgatás fogalmi dinamikája?

Az európai közigazgatás kapcsán a vonatkozó szakirodalomban már hosszabb ideje létrejött egy sajátos tipológia,¹⁸ mely alapján megkülönböztethető az úgynevezett közvetlen igazgatás, a közvetett igazgatás és az együttes igazgatás.

A közvetlen közigazgatás alatt az Unió szervei által végzett, közigazgatásinak minősíthető tevékenységet kell érteni. Az ide sorolható szervek alapvetően uniós jogi eszközeik közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, uniós költségvetésből és uniós köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

A közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás és az általa végzett olyan tevékenység, mely elsősorban a nemzeti közigazgatási jog alkalmazásából áll, de az uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai, szintén alkalmazzák.

Az együttes igazgatás a közvetlen és közvetett igazgatás által osztottan végzett tevékenység, mely olyan területekre jellemző, mint pl. A versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása vagy a kohéziós politika.

Ez azonban nem mindenki¹⁹ szerint jelent önálló kategóriát, hanem inkább gyűjtőfogalom, mely magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését. Ez annál inkább is vitatható fogalom, mert az együttműködés során mindkét kategóriába sorolható szervek megtartják sajátosságaikat, különösen az alkalmazott jog és az aktusok ellenőrzése tekintetében.

Az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása eredetileg nem tartozott – jogilag nem is tartozhatott – az Európai Közösségek célkitűzései közé.

17 Lásd részletesen BALÁZS István: *Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről* = szerk. GERENCSÉR Balázs, BERKES Csilla, VARGA Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései*, Pázmány Press, Budapest, 2015, 574.

18 Jacques ZILLER: *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen = Traité de droit administratif européen*, éd. Jean Bernard AUBY, Dutheil DE LA ROCHELLE, ac. Emilie CHEVALLIER, Bruylant, Bruxelles, 2014, 327–334.

19 Uo.

A sokáig csak elvi kategorizálás napjainkra az EUMSZ 291. cikke²⁰ alapján és ennek végrehajtásaként hozott más szabályokra hivatkozva²¹ az Unió saját közigazgatása létrehozása szempontjából jogilag is igazolhatóvá vált. Ennek pedig nagy jelentősége van a következőkben tárgyalandó európai közigazgatási jog kiterjesztő vagy tág értelmezése szempontjából is.

Az európai közvetlen közigazgatás jogilag is létező kategóriává válása azt is jelenti, hogy az EU fejlődése közigazgatási szempontból a párhuzamos (közvetlen-közvetett) és plurális rendszerek irányába terjeszkedik, az együttes igazgatás kiterjesztésével pedig a vertikális munkamegosztás mellett egyre nagyobb szerepe lesz a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is.

2.3. Melyek az európai közigazgatási jog értelmezési tartományai?

A jogállamiság elve alapján működő EU-intézmények esetében a közigazgatásról sem lehet az azt megalapozó jognak, az ún. európai közigazgatási jognak az értelmezési tartományai nélkül beszélni. Éppen ezért az elmúlt évtizedekben ki is alakult az európai közigazgatási jognak a szűk, illetve egy tágabb fogalma. Csakhogy kételyek fogalmazhatók meg e jogi szabályozás közigazgatási jellegét illetően, így már a problematika kifejtése előtt is indokolt a „köz” jelzőt idézőjelbe tenni.

Az európai közigazgatási jog szűk fogalma szerint; „Az európai (köz)igazgatási jog az Európai Unió intézményeinek (köz)igazgatási²² cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába, így különösen a (köz)igazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a (köz)igazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó (köz)igazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai (köz)igazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bíró alkotta jog is.”²³

Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések és az azokból eredeztethető kinyerhető általános jogelvek, amire az Európai Bíróság joggyakorlata is épül, illetve amelyet tovább is fejleszt.

Ugyanakkor az európai közigazgatási jog általános részének kodifikációját gátolja az a jogi alaphelyzet, hogy a közigazgatás tagállami kompetencia maradt, és ennek eredményeként

20 „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.

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

22 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.

23 Lásd Jürgen SCHWARZE: *Sources of European Administrative Law* = Stephen MARTINS: *The Construction of Europa – Essays in Honour of Emili Noel*, Dordrecht–Boston–London, 1994, 183.

felértékelődik az Európai Bíróság joggyakorlatában a bíró alkotta jog érvényesülése. Kétségtelen viszont az írott jog fejlődése az ágazati (különös részi) jogalkotásban, és az újabb fejlemények alapján erre vannak kísérletek az eljárásjogi szabályozásban is. Az ágazati szabályozásra példa az uniós versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját intézményrendszer kialakítása, míg utóbbira az európai közigazgatási eljárásmodell-szabályokról szóló kodifikációs munkák.²⁴

Nem hallgatható azonban el az sem, hogy az eddigi fogalmi fejtegetésekkel kapcsolatban vannak alapvető értelmezési problémák is. Amennyiben ugyanis abból a fogalomból indulunk ki, hogy „Az európai (köz)igazgatási jog az Európai Unió intézményeinek közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába...”, akkor azonnal azzal a problémával találjuk magunkat szemben, hogyan határozhatjuk meg, melyek az Unió közigazgatási szervei, mert az összes felsorolt intézmény közül biztosan nem lehet mindegyik közigazgatási szerv. Ezért aztán megkerülhetetlen a kérdés, hogy az uniós intézmények közül melyek a közigazgatásnak minősíthető szervek?

Erre a következőkben tárgyalandó ún. európai (köz)igazgatási eljárásmodell-szabályozás kapcsán térünk ki részletesen.

2.4. Beszélhetünk-e napjainkban az európai (köz)igazgatási) eljárási jog kialakulásáról és hatásairól a tagállami eljárási jogokra?

Az európai közigazgatási jog kapcsán jelzett alapvető értelmezési problémák konkrétan és talán legélesebben napjainkban az ún. európai (köz)igazgatási eljárásmodell-szabályozásról szóló EP-határozat esetében²⁵ nyilvánulnak meg.

A modellszabályozás létrehozásáról szóló határozat kimondja ugyanis azt, hogy „A rendelet céljaul azt kell kitézni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai (köz)igazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia. A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél, természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással...”²⁶

Ahogy ez már említésre került, nyilvánvaló azonban az, hogy a hatályban jelzett „uniós intézmények, szervek és hivatalok...” mindegyikét még a sajátos uniós viszonyok figyelembevételével sem – sőt éppen ezért – lehet közigazgatásnak nyilvánítani, így maga az eljárás is in-

24 Lásd VARGA Zs. András: *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról*, Magyar Jog 2014/10.

25 Forrás: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU (a letöltés ideje: 2015. 07. 08.)

26 Uo.

kább „igazgatási”, mint közigazgatási lehet, de mindenképp bizonytalan²⁷ tartalmú. Az igazgatás fogalma ugyanis – a szabályozási cél ismeretében – biztosan keveredik a közigazgatás fogalmával. A közigazgatás esetében ugyanis azt kéne tisztázni előbb, hogy mely uniós szervek és tevékenységük minősíthetők közigazgatásinak? E tekintetben okkal merül fel az Unió működése szempontjából egyes intézményeinek államhatalmi ági és funkciók szerinti beazonosítását övező problémák köre. Ennek az önmagában is igen bonyolult, de a tagállami működéstől alapvetően eltérő, azzal nehezen összhangba hozható kérdésnek a beható vizsgálata azonban meghaladja ezen írás kereteit,²⁸ de ennek megválaszolása nélkül, ami még nem történt meg sem a jogi szabályozás, sem az elmélet szintjén, nem oldható fel az egész problematika sem.

Amikor tehát európai közigazgatásról, közigazgatási jogról és eljárás jogról beszélünk, akkor ezeket a problémákat is figyelembe kell venni, főként akkor, ha konvergenciáról, vagy a közigazgatás europainizálásáról beszélünk.

3. KÖVETKEZTETÉSEK

Ahogy Lőrincz Lajos felidézett publikációjának korában nem volt, úgy közel két évtized elteltével sincs napirenden a föderatív EU kialakítása, ezért az európai intézmények nem is lehetnek a tagállamok feletti államalakulat részei.

Az EU szervei ezért napjainkban is sui generis intézmények a maguk sajátos jogállásával, ez pedig különösen igaz az uniós igazgatás és a tagállami közigazgatás viszonyára.

Ezek viszonyában bár fennáll a Lőrincz Lajos által is jelzett természetes kölcsönhatás az EU (köz)igazgatása és annak joga, illetve intézményei valamint a tagállamok közt, de csak az elvek szintjén.

Ezért ma még biztosan nem beszélhetünk egységesülő európai közigazgatásról és pláne annak egységes tételes jogi szabályozásáról sem, de erre nem is lenne mód, hiszen az EUSZ 4., 5., 6. és az EUMSZ 197. cikkei ennek nem is adják meg a jogi alapját.

Az ún. európai (közigazgatási) eljárásmodell-szabályozásról szóló viták azonban éppen arra példák, hogy – legalábbis az EU részéről – erre vannak mégis törekvések.

Ez is igazolja Lőrincz Lajos egykori megállapítását, miszerint „közigazgatásunkat nem brüsszeli mintára – ilyen ugyanis nincs –, hanem az egységesülés útján elindult, de... jellegzetességét magán viselő tagállamok mintájára kell fejleszteni”.

Ehhez azonban még igen sok időre és türelemre van szükség, és biztosan nem egy olyan minta alapján, mint aminek napjaink migrációs válságának közigazgatási kezelése kapcsán tanúi lehetünk.

27 A problémáról bővebb fejtegetés található: GERENCSÉR Balázs, BERKES Csilla, VARGA Zs. András: *i. m.*, 534–539.

28 VARGA Zs.: *i. m.*

4. BIBLIOGRÁFIA

1. Jean Bernard AUBY, Dutheil DE LA ROCHELLE: *Introduction. Degré de convergence des droits administratifs dans le creuset du droit européen= Traité de droit administratif européen*, éd. Jean Bernard AUBY, Dutheil DE LA ROCHELLE, ac. Emilie CHEVALLIER, Bruylant, Bruxelles, 2014.
2. BALÁZS István: *Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről = A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései*, szerk. GERENCSÉR Balázs, BERKES Csilla, VARGA Zs. András, Pázmány Press, Budapest, 2015.
3. Danielle BOSSAERT: *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*, Maastricht, 2001.
4. Emilie CHEVALLIER: *L'espace administratif européen = Traité de droit administratif européen*, éd. Jean Bernard AUBY, Dutheil DE LA ROCHELLE, ac. Emilie CHEVALLIER, Bruylant, Bruxelles, 2014.
5. *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers Nr. 27., CCNM SIGMA/PUMA, (99) 44/REV 1, Paris, 1999.
6. szerk. FOGARASI József: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*, Unió Kiadó, Budapest, 1997.
7. LŐRINCZ Lajos: *Európai integráció – magyar közigazgatás*, Magyar Közigazgatás, 48(1998)/7.
8. Jürgen SCHWARZE: *Sources of European Administrative Law = Stephen MARTINS: The Construction of Europa-Essays in Honour of Emili Noel*, Dordrecht–Boston–London, 1994.
9. VARGA Zs. András: *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról*, Magyar Jog, 2014/10.
10. Jacques ZILLER: *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coo-administration et les fondements du droit administratif européen = Traité de droit administratif européen*, éd. Jean Bernard AUBY, Dutheil DE LA ROCHELLE, ac. Emilie CHEVALLIER, Bruylant, Bruxelles, 2014.

Prof. Dr. Balázs István (balazs.istvan@law.unideb.hu, balazs.istvan@tk.mta.hu): az állam- és jogtudományok kandidátusa, egyetemi tanár. A Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete Közigazgatás-tudományi kutatócsoportjának vezetője, valamint a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője.

Tudományos minősítését 1989-ben szerezte a „közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák szerepe a polgári államok közigazgatásában” témakörben.

Kutatási területe az összehasonlító közigazgatás, helyi önkormányzatiság, a közigazgatási szervezeti rendszer és korszerűsítése, valamint a közszolgálati jog.

Felsőfokú tanulmányait az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán végezte 1980-ban, posztgraduális tanulmányait 1984–85 közt a Párizsi Nemzetközi Közigazgatási Intézetben (IIAP) folytatta.

Eddigi több évtizedes szakmai pályafutása során egyaránt betöltött közigazgatási vezetői állásokat (Miniszterelnöki Hivatal, Belügyminisztérium stb.), valamint ellátott a közigazgatás terén tudományos kutatással és oktatással kapcsolatos feladatokat (Magyar Közigazgatási Intézet, Magyar Közigazgatás című folyóirat, Szegedi és Debreceni Egyetemek Állam- és Jogtudományi Karai stb.).

