

Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatás jellemzőinek vázlatos ismertetése

Bevezetés

Jelen tanulmány alapvető célkitűzése és feladata az, hogy választ adjon arra a kérdésre, vajon létezik-e Európai Közigazgatási Tér. A kérdés megválaszolásának első lépése az Európai Közigazgatási Tér fogalmának feltérképezése. A fogalom meghatározás során úgy járok el, hogy az általam ismertett definíciók közös ismérveit kiemelem és a kiemelt ismérvekből következtetek az Európai Közigazgatási Tér definíciójára. Ezt követően vázlatosan bemutatom az Európai Közigazgatási Tér meghatározó tulajdonságait. A tanulmány megírásakor kérdésként merült fel bennem, hogy ugyanazon kategória-e az európai közigazgatás az Európai Közigazgatási Térrel, ezért az európai közigazgatás fogalmának feltárására is kísérletet teszek. Az alkalmazott módszer az Európai Közigazgatási Tér definiálásánál gyakorolt módszerrel lesz azonos. Az európai közigazgatás fogalmából származtatják az európai közigazgatási jog diszciplínáját. Kísérletet tettem az európai közigazgatási jog és az európai közigazgatás közötti kapcsolat feltárására. Az európai közigazgatási eljárásjog kodifikációja adta az alkalmat ahhoz, hogy a tanulmány alapvető kérdését a közigazgatási eljárásjog tükrében válaszoljam meg.

I. Az Európai Közigazgatási Tér fogalmának meghatározása

Jelen tanulmány kiindulópontját az Európai Közigazgatási Tér (*European Administrative Space*) fogalmának meghatározása kell, hogy képezze. Kovács Mihály doktori értekezésében az Európai Közigazgatási Tér definiálásánál előrebocsátja, hogy a meghatározásról szakmai vitákat folytatnak, nem teljesen egyértelmű, hogy mit értünk az Európai Közigazgatási tér fogalma alatt. A szerző értekezésében kiemeli, hogy egyes nézetek szerint Európai Közigazgatási Térről nem beszélhetünk. Kovács Mihály a fogalom alatt az Európai Közösség által vallott értékeket és alapelveket érti.²

A kérdést Ficzer Lajos is felteszi az Európai közigazgatás- nemzeti közigazgatás című írásában. Meghatározása szerint az európai közösség által létrehozott közigazgatási szervek és a tagállami közigazgatási szervek szervezetrendszerét jelenti, amelyek együttműködnek a közösségi és a közösségi joghoz igazított tagállami jog végrehajtása céljából.³ Pupek Emese meghatározásában az európai közigazgatás tér fogalma alatt nem mást értünk, mint a nemzeti közigazgatási rendszerek összekapcsolását, amelyek célja a közigazgatási gyakorlatok közelítése és összehangolása.⁴ Torma András az Európai Közigazgatási Tér fogalmát az Európai Unió intézményei és az Európai Unió tagállamainak közigazgatási hatóságai között, az európai közösség jogának megalkotása és a megalkotott jog alkalmazása, illetve szűkebb értelemben

¹ PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola

² Kovács Mihály: A területi közigazgatás szerkezeti kérdései. Doktori értekezés Szent István Egyetem Gödöllő Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola, Gödöllő, 2010, 52-53. oldalak

³ Ficzer Lajos: Európai Közigazgatás-nemzeti közigazgatás című írásának 3. oldala <https://ficzerlajos.files.wordpress.com/2010/01/ficzer-lajos-ta.pdf> (2015. január 02.)

⁴ Pupek Emese: Innováció-értelmezések módszerek és az Európai Közigazgatási Tér (Szervezés-, vezetés- és közigazgatás-elméleti megközelítés). doktori értekezés ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2007, (a továbbiakban: Pupek Emese) 88. oldal

végrehajtása során kialakult kapcsolatrendszerként határozza meg.⁵ A jogalkotási és jogalkalmazási mechanizmussal együtt a tagállamok által elfogadott közös elvi tételek, értékek megfogalmazására és kidolgozására került sor, amelyek idővel a közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) részévé váltak, illetve válnak. A szerző szerint a közös értékek megteremtése során a tagállamok a közigazgatási joggyakorlatukat is összehangolják.⁶ Ficzer Lajos Torma Andráséhoz hasonló álláspontot képvisel, definíciója szerint az európai közigazgatási térség magában foglalja a közösségi szintű közigazgatási szervek és nemzeti közigazgatási szervek tevékenységét.⁷

Józsa Zoltán úgy vélekedik, hogy a kialakult közigazgatási alapelvek hivatalosan nem képezik részét a közösségi vívmányoknak, ettől függetlenül a tagállamok közigazgatási szerveinek jogalkalmazási tevékenységük ellátásakor a kialakult alapelveket is alkalmazniuk kell.⁸ Boros Anita arra a következtetésre jutott, hogy az Európai Közigazgatási Tér megjelenését az Európai Unió több tagállamát is átfogó közigazgatási alapelvek formálódása idézte elő. A formálódó alapelvek a tagállamok közigazgatási rendszereiből származnak, a szerző szerint azonban az európai közösség területén az angol, francia és a német közigazgatási jogelvek túlsúlya tekinthető meghatározónak.⁹ Kárpáti Orsolya az Európai Közigazgatási Tér előzőekben ismertetett definícióját további ismérvekkel, fogalmi elemekkel egészíti ki: egyrészt az Európai Közigazgatási Tér meghatározott földrajzi területet foglal magába. Az Európai Közigazgatási Tér területén magas fokú közigazgatási integráció érvényesül.¹⁰ Az Európai Közigazgatási Tér a tagállamok mindegyike által elfogadott közigazgatási alapelvek összességéként is meghatározható. A szerző az Európai Közigazgatási Térséget összetett kategóriaként határozza meg, amely felöleli a tagállamok közigazgatási intézményeinek, valamint az Európai Unió intézményeinek végrehajtási tevékenységét, anélkül hogy a tagállami és a közösségi intézmények között hierarchikus, alá-fölérendeltségi viszony állna fenn.¹¹ Kárpáti Orsolya definíciójával egybehangzóan Forgács Imre is a tagállamok által elfogadott közigazgatási alapelvek összességéként határozza meg az európai közigazgatási tér fogalmát.¹² A közigazgatási szisztémát vizsgálva megállapítható, hogy a többségi álláspontot azon állítás testesíti meg, hogy az európai közösség joga a tagállamok jogrendszere fölött helyezkedik el. Kisebbségben vannak azon szerzők, akik úgy vélekednek, hogy a tagállamok jogrendszere és a közösségi jog között a kölcsönhatás tekinthető meghatározónak.¹³

A definíció további fogalmi elemét képezi a tagállamok közigazgatási rendszereinek és a közigazgatási joggyakorlatainak összehangolása. Az idézett meghatározások közül egyetlen szerző volt, aki úgy vélekedett, hogy komoly szakmai viták folynak arról, egyáltalán létezik-e európai közigazgatási tér, és amennyiben létezik, nem lehet megmondani, hogy mit értünk alatta.

⁵ Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről magyar szemmel, 196- 210. oldalig In: Miskolci Jogi Szemle 6. évfolyam 2011 különszám 1. pont Az Európai Közigazgatási Térség fogalma (a továbbiakban: Torma András 2011)

⁶ Torma András: Európai közigazgatás régiók önkormányzatok. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2001, 148. o.

⁷ Közigazgatási jog különös rész. (szerk.: Ficzer Lajos - Forgács Imre) negyedik átdolgozott kiadás Osiris Kiadó, Budapest, 2006. I. fejezet (Ficzer Lajos) 21-22. oldal (a továbbiakban: Ficzer Lajos – Forgács Imre im.)

⁸ Józsa Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/osszehasonlito/Az_europai_kozigazgatasi_ter.doc. (2015. január 22.)

⁹ A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog európaizálódása Jogtudományi Közlöny 2011. évi 3. szám 182. oldal

¹⁰ Kárpáti Orsolya: Az Európai Közigazgatási Tér kialakulása (I. rész.), 237-239. oldalig In: Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/1. 2011. 5.1. pont Az Európai Közigazgatási Tér definiálása (a továbbiakban: Kárpáti Orsolya)

¹¹ Kárpáti Orsolya 244. oldal

¹² Ficzer Lajos – Forgács Imre i. m. II. fejezet (Forgács Imre) 45-46. oldal

¹³ Boros Anita: Úton egy európai közigazgatási (eljárás) felé. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete és a K 108790 számú Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok Államtudományi Kutatócsoportja által 2014. március 21. napján szervezett előadás kiadványa 1-2. oldal [a továbbiakban: Boros Anita (2014)] http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf (2015. január 5.)

A feltüntetett fogalmakból körvonalazódnak az Európai Közigazgatási Tér fogalmi elemei. A hivatkozott definíciók megítélésem szerint úgy összegezhetőek, hogy az Európai Unió tagállamai egymással kapcsolatrendszer, illetve szervezetrendszer hoztak létre, amelynek eredményeként közösen elfogadott értékek és (normatív) alapelvek formálódnak ki. A közösen elfogadott alapelvek figyelembevételével a tagállamok összehangolják a közigazgatási anyagi jogi, szervezeti és eljárási jogi szabályait. A közös alapelvek elfogadását, valamint a tagállami közigazgatási rendszerek összehangolását nehezíti, hogy a tagállamok különböző típusú jogcsaládok szerint különülnek el.

Samu Mihály – az összehasonlító jogtudomány eredményeit alapul véve – Európában három jogcsaládot különböztet meg: az angolszász, a kontinentális (római-germán) és a szocialista jogcsaládot. A közös alapelvek elfogadása során megfontolandó kérdést jelent, hogy melyik jogcsaládban alkalmazott jogintézmény, jogrendszer szintű alapelv érdemes arra, hogy az alapelvet, jogintézményt – a más jogcsaládba tartozó tagállamok egyetértése mellett – a közösségi jog szintjére emeljék és közösségi szintű normatív alapelvként fogadják el. Az alapelvek kimunkálásánál és elfogadásánál a tagállamoknak kölcsönösen együtt kell működniük, az eljárás során az alárendeltség elve helyett a mellérendeltség elve kell, hogy érvényesüljön. Az összehasonlító jogtudomány szerepe felértékelődik. Arra is lehetőség nyílik, hogy az Európai Unió jogalkotó mechanizmusa során olyan alapelvet alkosson meg, amely még nem szerepel egyetlen tagállam jogrendszerében sem.¹⁴

II. Európai Közigazgatási Térség jellemzői alapelvei

Az Európai Közigazgatási Térségnek a jogfejlődés eredményeképpen ismérvei, illetve jellemzői alakultak ki, amelyeket a következőképpen összegeznek. Az Európai Unióban a fenntartható fejlődés elve érvényesül, amelynek tartalma a szociális piacgazdaság. Az Európai Unióban a jogállamiság elvének is érvényesülnie kell. A jogállamiság kritériumaként előírták az államszervezet hatalmi ágak elválasztásának elve szerint megszervezését, az alapvető jogok biztosítását és az érvényesítés garanciáit biztosító intézmények működtetését. A tagállami parlamenteknek az állam működése során kevesebb szerepet kell szánni, a tagállamok közigazgatását meg kell erősíteni. A decentralizáció, a szubszidiaritás és a szolidaritás elve szerint kell az államszervezetet megszervezni. Ugyanakkor ezzel a követelménnyel együtt meg kell valósulnia azon követelménynek is, hogy a közigazgatás a törvényeknek alárendelten működjön. Biztosítani kell az egyenlő bánásmód elvének jogrendszer szintű alapelvként történő beépítését és az alapelv jogalkalmazás során történő érvényesítésének garanciális szabályait és intézményeit meg kell teremteni. Biztosítani kell továbbá a személyes adatok védelmét is. A közigazgatási eljárási szabályokat oly módon kell harmonizálni, hogy azok biztosítsák a közösségi jog végrehajtását. A közigazgatási eljárási szabályokban rendelkezni kell arról, hogy a közigazgatási hatóságok ésszerű határidőn belül, független és pártatlan döntést hozzanak. Lehetővé kell tenni, hogy a hatóságok döntése ellen az ügyfél bírósághoz fordulhasson.¹⁵

Az Európai Közigazgatási Tér fogalmára adott meghatározások, illetve az Európai Közigazgatási Tér jellemzőinek ismertetését követően az európai közigazgatás definícióját vizsgálom. Az Európai Közigazgatási Tér fogalmához hasonlóan meggyőződésem szerint az európai közigazgatás esetében is érdemes feltérképezni a terminológiával kapcsolatos álláspontokat. Az általam ismertetendő megközelítések közül már nem találok olyan állásponttal, aki az Európai Közigazgatási Tér létezése ellen foglalt volna állást, a szerzők a fentiekben ismertetett ismérveket tartalmazó definíciókat alkalmazzák. A többségi álláspont szerint létezik Európai Közigazgatási Tér és létezik európai közigazgatás is. Egyes szerzők már

¹⁴ Samu Mihály: Jogpolitika A jog humanizálása. Második átdolgozott kiadás Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008. 241. és 247. oldal

¹⁵ Torma András i. m. (2011) 200-209. o., illetve Pupek Emese i. m. 88-98 o.

az európai közigazgatási jog diszciplínájáról is említést tesznek. Boros Anita felhívja a figyelmet arra a kötelezettségre, hogy a jogalkotónak tisztáznia kell, hogy melyek az európai közigazgatás alapintézményei, illetve a jogalkotónak választ kell adnia arra a kérdésre is, hogy meg lehet-e különböztetni az európai közigazgatási jogban általános és különös részt?¹⁶ Ezzel ellentétben előfordul olyan álláspont is, amely szerint létezik Európai Közigazgatási Tér, európai közigazgatásról azonban jelen pillanatban még nem lehet beszélni.¹⁷ Egyes szerzők szerint az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatás ugyanaz, a két fogalom egymással egyenlő fogalom.

III. Az európai közigazgatásról és az európai közigazgatási jogról

Kárpáti Orsolya az Európai Közigazgatás Tér fogalmát az európai közigazgatással azonosítja: „Az Európai Közigazgatási Tér nem más, mint közös európai értékeken, illetve elveken nyugvó európai közigazgatás.”¹⁸ Az Európai Közigazgatási Térben formálódik ki az európai közigazgatás. Boros Anita azt hangsúlyozza, hogy a tagállamok által elfogadott közös elvi tételek, értékek megteremtik az alapját egy egységes európai közigazgatás és azon túlmenően egy egységes európai közigazgatási jog létrejöttének.¹⁹ Kárpáti Orsolya szerint az európai közigazgatás az Európai Unió közigazgatási szervezetrendszerét, továbbá az Európai Unió tagállamainak a közösségi jog végrehajtására irányuló tevékenységét testesíti meg. Magában foglalja a tagállami közigazgatási szervek és a közösségi közigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszert is, amely információs együttműködésből, tájékoztatási, egyeztetési együttműködésből áll.²⁰ Ficzer Lajos úgy vélekedik, hogy az európai közigazgatás alapvető funkciója a végrehajtó funkció. Torma András az európai közigazgatást önálló hatalomként is meghatározta, amely közhatalmat gyakorol.²¹

Az Európai Unió jogrendszerének végrehajtási tevékenységével nemcsak az európai közigazgatás alakult ki, hanem a végrehajtási tevékenység új jogterület, nevezetesen az európai közigazgatási jog kiformalódását is eredményezte. Józsa Zoltán szerint az európai közigazgatási jog tartalmi elemei már a közösségi jogforrásokban is megjelennek.²² Boros Anita az előző évben megtartott előadásában rámutatott arra, hogy az európai közigazgatási jog alapelveket és jogszabályokat foglal magába. Az alapelvek főként a közigazgatási eljárási jogra, továbbá az unió hatóságainak szervezetrendszerére írnak elő követendő magatartási szabályokat.

Az európai közigazgatási jog szűkebb és tágabb értelemben is meghatározható. Szűkebb értelemben csak a közösségi jogszabályokat jelenti. Tágabb értelemben véve az európai közigazgatási jognak része a közösségi jogszabályi előírásoknak megfelelően harmonizált tagállami közigazgatási jog is. Boros Anita csak a szűkebb értelemben vett meghatározást tekinti az európai közigazgatási jog fogalmának. Rávilágít arra is, hogy az európai közigazgatási jog fejlesztéséhez igen jelentős mértékben hozzájárul az Európai Bíróság is.²³

Az előző pontokban meghatározottakból azon következtetés vonható le, hogy az Európai Közigazgatási Térben alakult ki az európai közigazgatás. Megállapítható, hogy az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog definícióinak fogalmi elemei átfedik egymást. Az Európai Közigazgatási Tér ismérveinek részletezése során azon konklúzió adódik, hogy egyes szerzőknél több olyan alapelv is megjelent, amelyet más szerzők az európai közigazgatás alapelveiként tüntetnek fel. A tanulmány megírása során – egy adott, több helyen is előforduló

¹⁶ Boros Anita (2014): 36. o.

¹⁷ Pupek Emese i. m. 9. o.

¹⁸ Kárpáti Orsolya 238. o.

¹⁹ Boros Anita (2014): 4. o.

²⁰ Kárpáti Orsolya i. m. 239-240. o.

²¹ A definíciót idézi Kárpáti Orsolya 240. o.

²² Józsa Zoltán i. m. 2. o.

²³ Boros Anita (2014) 14-15. és 27. o.

alapelv csoportosításakor – az ismétlések elkerülése céljából az adott alapelvet a többségi álláspontnál előforduló kategóriában tüntettem fel.

Megítélésem szerint az európai közigazgatás az Európai Közigazgatási Térben alakult ki. A nagyobb halmazt az Európai Közigazgatási Tér jelenti, amelyben megtalálható egy kisebb halmaz, nevezetesen az európai közigazgatás. Az európai közigazgatás művelésére hivatott diszciplína pedig az európai közigazgatási jog.

A jogfejlődés eredményeként az európai közigazgatás alapelveinek megalkotására és rögzítésére is sor került. A következőkben az európai közigazgatás alapelveit tekintem át.

IV. Az Európai Közigazgatás alapelvei

A megbízhatóság és kiszámíthatóság elvét szokás elsőként megemlíteni. A megbízhatóság és kiszámíthatóság elve álláspontom szerint az alkotmányelméletben jogbiztonság elveként ismert fogalommal hasonlítható össze.

Kárpáti Orsolya az alapelvet úgy ismerteti, hogy a közigazgatási szerveknek feladataikat a jogszabályok megtartásával kell elvégezniük.²⁴ Józsa Zoltán a megbízhatóság és a kiszámíthatóság elvének értelmezésekor megemlíti, hogy az alapelvek magukban foglalják a pártalanság elvét, továbbá a tisztességes eljáráshoz való jogot is.²⁵ A felsorolt alapjogokon kívül az alapelvek alkalmazásával meghozandó közigazgatási döntésnek arányosnak is kell lennie.

Második alapelveként szokták idézni a nyitottság és átláthatóság elvét. A nyitottság elve Kárpáti Orsolya szerint azt jelenti, hogy a közigazgatásnak mindenféle vizsgálat lefolytatásánál rendelkezésre kell állnia és a vizsgálat lefolytatását lehetővé kell tennie. Józsa Zoltán akként vélekedik, hogy az alapelv a közigazgatási döntések nyilvánosságának és megfelelő indokoltságának követelményét, továbbá a döntések felülvizsgálatához való jogot is tartalmazza. Ugyancsak ezen alapelv kézzel fogható megjelenését jelenti azon követelmény is, hogy az állami szervek által vezetett nyilvántartásoknak bárki által megtekinthetőnek és ellenőrizhetőnek kell lennie.²⁶

Józsa Zoltán a közfelelősség elveként nevezi meg azt az alapelvet, amely Kárpáti Orsolyánál számon kérhetőség, hatásosság és átláthatóság néven jelenik meg.²⁷ A két alapelv tartalma azonos. Józsnál a közfelelősség elve a számon kérhetőség alapelveinek szűkebb értelemben vett alkotóeleme, amely azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság a foganatosított cselekményéért felelős a felettes hatóság vagy a bíróság előtt.

A hatékonyság és hatásosság elve alatt működési értéket is értenek. Kárpáti Orsolya szerint ebben az alapelvben megtestesül a szolgáltató állam, illetve a közigazgatás szolgáltató jellegének, ügyfélbarátságának, továbbá az elektronikus közigazgatás bevezetésének követelménye is.²⁸ Az alapelv mérceként szolgál: az előállított eredmény és a felhasznált erőforrások arányaként számítható. A felsorolt alapelveken túlmenően Ficzer Lajos további alapelveket is megkülönböztet, nevezetesen: a közigazgatás professzionalitásának elvét és a működés demokratizmusának elvét. A működés demokratizmusának elvén belül létezik az egyenlőség elve, valamint a képviseleti és a részvételi demokrácia elve.²⁹

A közigazgatási jog tudományában a közigazgatási szervezetrendszer ismertetésekor három fogalmi kategóriát szokás megkülönböztetni: a funkciót, a feladatot és a hatáskört. A funkció a legáltalánosabb, legszélesebb tartalommal rendelkező fogalom, a közigazgatási szerv társadalmi rendeltetését határozza meg. A funkciótól szűkebb halmazt jelent a feladat, amely „a

²⁴ Kárpáti Orsolya i. m. 244. o.

²⁵ Józsa Zoltán i. m. 9. o.

²⁶ Uo. 11. o.

²⁷ Józsa Zoltán i. m. 12. oldal, Kárpáti Orsolya 244. o.

²⁸ Kárpáti Orsolya i. m. 245. o.

²⁹ Ficzer Lajos – Forgács Imre i. m. 23-24. o.

funkciók ellátásához szükséges teendőket határozza meg”.³⁰ A feladaton belül szűkebb kategóriát jelent a hatáskör fogalma. A hatáskör azt határozza meg, hogy az adott közigazgatási szerv mely feladatokat láthatja el.³¹ Az európai közigazgatás szervei által gyakorolt tevékenységeket egyes szerzők a közigazgatással foglalkozó tudományok fogalmi kategóriái szerint osztályozzák. A következőkben az európai közigazgatás feladatainak áttekintésével foglalkozom.

V. Az európai közigazgatás feladatairól

Kárpáti Orsolya az európai közigazgatás fő funkciójaként az igazgatási funkciót nevezi meg. Az európai közigazgatás feladatát az képezi, hogy az uniós és a tagállami jog összekapcsolódását meghatározó elemeket kiválassza.³² Ficzer Lajos az európai közigazgatás három feladatsportját határozza meg: az adó- és járulékgazgatással összefüggő feladatok körét, a támogatások rendszerével összefüggő feladatkört, valamint az együttműködési cselekmények feladatkörét.

Az adó- és járulékgazgatással összefüggő feladatok részint a vámunió kiépülése során ruházódtak át az európai közigazgatásra. A szerző az adó- és járulékgazgatással összefüggő feladatok körébe sorolja a gazdasági izgatási tevékenység során ellátandó feladatokat is (pl.: piaci felügyelet, versenyfelügyelet, vasúti- és légi felügyelet). A támogatások rendszerének igazgatása a támogatási feltételek meghatározását, valamint a strukturális alapok elosztásának ellenőrzését foglalja magában. Az együttműködési cselekmények feladatkörben különbséget tesz a szerző tagállami és közösségi szervek közötti együttműködés, valamint a tagállamok közigazgatási rendszerei közötti együttműködés között. Az együttműködési cselekmények feladatkörében meg lehet különböztetni eseti, folyamatos vagy tartós együttműködések. A szerző kiemeli az eljárási együttműködések és az információs együttműködést is, amely a közösséget felölelő informatikai hálózati rendszerek kiépítését jelenti.³³ Csáki Gyula Balázs többek között az információs együttműködés keretében megvalósuló, illetve megvalósult európai elektronikus közigazgatás kiépítésében látja az Európai Közigazgatási Tér kialakulását.³⁴ Eljárási típusú együttműködésre példaként említhető a tagállamok között megvalósult európai bűnüldözési rendszer.

Az előző vázlatpontok alapján megállapítható, hogy az Európai Közigazgatási Tér, illetve az európai közigazgatás a tagállamok jogalkalmazási gyakorlatában is kezd kézzelfogható módon megjelenni. Ennek oka nemcsak a jogszabályi alakokban is megjelenő – az Európai Közigazgatási Tér, illetve az európai közigazgatás működése során formáló – alapelvekkel indokolható. A kézzelfoghatóvá váló eredményt az egyre több tagállami állampolgár számára elérhetővé váló elektronikus közigazgatási rendszer kiépülése is eredményezi. Az utóbbi években bekövetkezett események alapján elmondható, hogy az elért eredmények továbbgondolására és továbbépítésére is komoly, egymással párhuzamosan végbemenő törekvések vannak, amelynek egyik vetülete az Európai Társulások megjelenése.³⁵ Az Európai Társulások új, a közösségi jog hatálya alá tartozó jogintézményeknek minősülnek. Az Európai Társulásokat az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete szabályozza.³⁶

³⁰ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. (második, átdolgozott kiadás) HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2007, 219. o.

³¹ Közigazgatási jog (szerk.: Lőrincz Lajos) HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2007, 53. o.

³² Kárpáti Orsolya i. m. 242. o.

³³ Ficzer Lajos – Forgács Imre im. 25-26. o.

³⁴ Csáki Gyula Balázs: Az elektronikus közigazgatás tartalma és gyakorlatának egyes kérdései. doktori értekezés Pécs, 2009, 35-40 o.

³⁵ <http://egtc.kormany.hu/index> (2015.01.28.)

³⁶ Soós Edit: Habilitációs tézisek A szubnacionális szintek a többszintű kormányzás rendszerében az Európai Unióban és Magyarországon. SZTE ÁJK, Szeged, 2014, 18. o.

Az Európai Közigazgatási Térben megjelenő eredmények másik vetületét és további új diszciplína születését is eredményezheti az Európai Parlament által 2012/2024. ügyszámon az Európai Unió közigazgatási eljárásáról szóló jogszabályról címmel benyújtott ajánlása.³⁷ Az Európai Parlament Jogi Bizottsága 2010. március 23. napján létrehozott egy munkacsoportot, amely a kodifikáció előkészítésére kapott megbízást. A következőkben az elkészült ajánlást mutatom be, annak tükrében, hogy az ajánlásban megvalósulnak-e az Európai Közigazgatási Tér, illetve az európai közigazgatás alapelveiként meghatározott ismérvek.

VI. Az Európai Közigazgatási Eljárásról szóló javaslat koncepciója

Ahogy az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatás kapcsán felmerül a kérdés, hogy egyáltalán léteznek-e és a gyakorlatban működnek-e a kiépült, illetve kiépülő jogintézmények, úgy vetődik fel az európai közigazgatási eljárásjog létezésére irányuló kérdés is. Boros Anita részletezi az európai közigazgatási eljárásjog fogalmát. Megkülönböztet szűkebb és tágabb értelemben vett európai közigazgatási jogot. Szűkebb értelemben az európai közigazgatási jog csak azokat az eljárási rendeket jelenti, amely alapján az Európai Unió valamely szerve más személy számára állapít meg jogot, illetve kötelezettséget. Tágabb értelemben viszont az uniós szervek által fogatosított eljárási cselekmények összességét jelenti.

Az európai közigazgatási eljárásjogot nem a kontinentális jogrendszerben ismert eljárási jogként kell értelmezni. Az európai közigazgatási eljárásjog fogalmába beletartozik a fent említett eljárásokra vonatkozó összes jogforrás is (elsődleges jogforrások, másodlagos jogforrások, a jogszabálynak nem minősülő jogi normák (egyes atipikus jogi aktusok).³⁸ A kodifikáció előkészületei során meghatározták a szabályozás fő célkitűzéseit, amelyek szerint a kódexnek egységesnek, átfogónak, átláthatónak, koherensnek és a joghézag kitöltésére alkalmasnak kell lennie.³⁹ Az ajánlás tartalmazza az európai közigazgatási jog alapelveit, nevezetesen: a törvényeknek való alárendeltség, az átláthatóság, az egyenlő bánásmód, az arányosság, továbbá a pártatlanság elvét. Az ajánlás az európai közigazgatási alapelvei között felsorolt alapelvről is rendelkezik. A közigazgatási eljárási cselekmények fogatosítása során a magánszférához való jogot tiszteletben kell tartani. Boros Anita rámutat arra, hogy ez az alapelv már a 45/2001 EK rendeletben megjelent.

Az európai közigazgatási eljárásnak hivatalból vagy az érdekelt fél kérelmére kell indulnia. Az ajánlás rendelkezik az eljáró személy ügyintézésből történő kizárásának módjairól is, rögzíti a nyilatkozattételhez és a meghallgatáshoz való jogot is. Az ügyfél számára a rendelkezésre álló iratanyaghoz teljes körű hozzáférést kell biztosítani. A közigazgatás számára a döntéseket ésszerű határidőben – kérelemre induló eljárások esetében a kérelem beérkezésétől számított maximum 3 hónap alatt – kell meghozni, az ügyintézési határidőket a szektorális jogszabályokban határozzák meg. A döntés szövegének egyszerű megszövegezésűnek, közérthetőnek kell lennie, a jogorvoslatra vonatkozó lehetőségről és annak gyakorlásának módjáról tájékoztatást kell adni.⁴⁰ Boros Anita *de lege ferenda* javaslatként megemlíti, hogy a jogalkotónak a közigazgatási eljárásjog kodifikálása során az eljáró hatóságok által meghozott döntések végrehajtásáról is gondoskodnia kell a végrehajtási szabályok megalkotása is szükségessé válik.⁴¹ Természetesen a kodifikáció munkálatai során számos olyan kérdés

³⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0369&language=HU> (2015. január 16.)

³⁸ Boros Anita: Közigazgatási eljárás az európai unióban In.: Kodifikáció és közigazgatás 2013/ 2. szám, illetve Boros Anita (2014): 24-30. o.

³⁹ Uo. 32. o.

⁴⁰ Uo. 35. o.

⁴¹ Uo. 41. o.

merülhet fel, amelyek az európai közigazgatás jogintézményeihez kapcsolódnak. A kodifikációs munkálatok során – gondolok itt az anyagi jogi jogszabályok kodifikálására is – a jogalkotó feladata az alapelvekben meghatározott jogintézmények részletes szabályozásának kidolgozása és az alapjogok érvényesülését előteremtő intézményi rendszer kiépítése. A jogalkotó munkáját pedig a jogalkalmazás minősíti.

Zárszó

Az európai közigazgatási eljárásjog kodifikációjának áttekintését követően érdemes lenne részletesen is áttekinteni, hogy a magyar közigazgatási eljárásjogban milyen európai közigazgatási alapelvek kerültek beépítésre. Megítélésem szerint a jogintézmények részletes feltárása, elemzése és összehasonlítása külön tanulmány tárgyát kell, hogy képezze. E helyen csak nagyon vázlatosan utalok arra a tényre, hogy a magyar közigazgatási eljárásjogi törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) összhangban van az európai közigazgatás alapelveivel és az alapelvek érvényesülésének garanciáiként a jogalkalmazás, jogértelmezés során közvetlenül is hivatkozható jogszabályi alapelveként jelennek meg a Ket.-ben nevesített alapelvek. A Ket. eljárási alapelveként rögzíti, hogy a közigazgatási hatóság a jogszabályok keretei között a ügyfél gazdasági érdekének szem előtt tartásával hozza meg a döntéseit. A Ket. tartalmazza az egyenlő bánásmód megtartásának követelményét, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A közigazgatási hatósági eljárás kérelemre, illetve hivatalból indul. A Ket. nevesíti az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogát, a hatósági ügyek törvény által garantált határidőben történő befejezést. A törvény szankcionálja azt a hatóságot, amely a döntését indokolatlanul késedelmesen hozza meg. Megtalálható az eljárási alapelvek között a hatékonyság elve is. Az eljárási törvény biztosítja az iratbetekintési jogot.

A Ket. jogharmonizációja során a jogalkotó az eljárási törvénybe is beépítette az európai közigazgatás formálódó alapelveit. Példaként említhető a Parlament és a Tanács 1049/2001. EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről. A 95/46. (1995. október 24.) irányelv, amely – bár önmagában is mindenkire kiterjedően kötelező erővel rendelkezik – ugyancsak beépítésre került a Ket. rendelkezéseibe. Az irányelv a személyes adatok feldolgozása esetén az egyéneket részesíti védelemben. A 45/2001. EK rendelet szintén az állampolgárok személyes adatait védő rendelkezéseket tartalmaz.

Az Európai Közigazgatási Tér, az európai közigazgatás, az európai közigazgatási jog fogalmainak ismertetését követően sor kerülhet az Európai Közigazgatási Térrel kapcsolatos következtetések levonására. A tanulmány megszerkesztése és megszövegezése során az az álláspontom alakult ki, hogy az Európai Közigazgatási Tér létezik, napjainkban egyre inkább érzékelhetővé válik. Az európai közigazgatási eljárás kodifikációjához készített ajánlásban lefektetett alapelvek az európai közigazgatás alapelveivel való összehasonlításából az állapítható meg, hogy az Európai Unióban is komoly törekvések vannak arra, hogy a közigazgatási szervezetrendszer alapjaiként lefektetett alapelvek a mindennapi jogalkalmazásban is megjelenjenek, és az alapelvekre a bekövetkezett jogsérelem esetén a jogorvoslati eljárásban közvetlenül is lehessen hivatkozni.