



KÖZSZOLGÁLATI NEMZETKÖZI KÉPZÉSI KÖZPONT

Az európai közigazgatási tér fejlődése és fejlesztése

Oktatási segédanyag

Nemzeti Köszolgálati Egyetem

2013.07.31.

Tartalom

1. Bevezetés	2
2. A fogalom értelmezése	2
3. Az Európai Közigazgatási Tér tagállami nézőpontból.....	6
4. Az uniós tagság jogi követelményeiről.....	8
5. A közigazgatási jog alapelvei.....	9
Megbízhatóság és kiszámíthatóság	10
Nyitottság és átláthatóság	12
Közfelelősség	13
Hatékonyság és hatásosság	14
6. Közmondások, szállóigék vagy valódi alapelvek?	15
7. Az EU funkcionális követelményei: szervezet, személyzet.....	19
8. Következtetések	22



1. Bevezetés

Mit jelent valójában az európai közigazgatási tér fogalma? Milyen intézményrendszer és gyakorlat leírására használatos ez a terminológia? S végül, milyen változások szükségesek a hazai közigazgatás területén ahhoz, hogy az európai közigazgatási tér szerves részévé váljon Magyarország is. A tanulmány ezekre a kérdésekre keresi a választ - a teljesség igénye nélkül - azzal a céllal, hogy a fogalmi kérdések tisztázásán túlmenően értelmezhető kép alakuljon ki a csatlakozás egyik kiemelt jelentőségű, de jelenleg még kevésbé érzékelhető következményéről.

2. A fogalom értelmezése

Az uniós tagságra pályázó közép- és kelet-európai országok számára a koppenhágai és madridi kritériumok¹ meghatározták a csatlakozás követelményeit. A kormányzás legtöbb területét érinti a közösségi joganyag alkalmazása. A csatlakozni kívánó országoknak tehát át kell ültetniük az EU jogszabályokat a hazai jogrendbe, s alkalmazniuk kell azokat. A megvalósítás folyamatához és lépéseéhez kötődő nehézségek a megfelelő képességek hiányából fakadhatnak.

Ugyanakkor mindenképpen hangsúlyozni szükséges, hogy nincs olyan közösségi jogszabály, amely standardokat határozná meg a kormányzás szintjeit illetően vagy a nemzeti közigazgatás tekintetében. A közigazgatási reformok céljai és irányai az EU bővítés szemszögéből nézve kevésbé kivehetőek. Ennek ellenére, az évek során a demokratikus államok között megegyezés született a **jó kormányzás** ismérveit illetően. Ezek magukba foglalják a megbízhatóságnak, kiszámíthatóságnak, számon kérhetőségnak és az átláthatóságnak a jog uralmából fakadó követelményeit, valamint technikai és menedzseri kompetenciát, szervezeti kapacitást és az állampolgári részvétel lehetőségét. Az mondható tehát, hogy a konszenzus révén jöttek létre azok a közigazgatási alapelvek, amelyeket a különböző jogi tradíciókkal és kormányzati rendszerekkel rendelkező uniós tagállamok elfogadnak. Az évek múlásával ezek az elvek megszilárdultak és megerősítést nyertek a nemzetállamok bíróságainak a joggyakorlata és az Európai Bíróság ítélkezése révén.

Az európai közigazgatási tér fogalma a már széles körben alkalmazott és elfogadott európai **gazdasági** és **szociális** tér fogalmából ered. Az elnevezés kiterjed egy európai méretű

¹ 1993-ban az Európa Tanács Koppenhágában elismervén a közép és kelet európai államok jogát arra, hogy csatlakozzanak az Európai Unióhoz feltételeként három kritériumot határozott meg:

- politikai: a demokráciát garantáló stabil intézményrendszer, a jog uralma, az emberi jogok és a kisebbségek jogainak tiszteletben tartása,
- gazdasági: működő piacgazdaság,
- A Közösségi joganyag átvétele: az Európai Unió különböző politikai, gazdasági és pénzügyi céljainak az elfogadása.

A csatlakozási kritériumokat az Európai Tanács 1995-ben, Madridban tartott konferenciája megerősítette, s szintén kifejezte a csatlakozni kívánó országok közigazgatása adaptációjának a szükségességét, megteremtve ezzel a megfelelő feltételeket a fokozatos és harmonikus integráció számára.

Forrás: Glossary. Institution, Policies and Enlargement of the European Union. European Commission, 2000.

igazságügyi kooperációra is, ami ténylegesen a jogalkalmazásban megnyilvánuló kölcsönös segítséget jelent.

Közös közigazgatási térről azonban csak akkor lehet beszélni, ha az igazgatási elveknek, szabályoknak, eljárásoknak kialakul egy olyan rendszere, amelyeket a nemzeti alkotmány keretein belül egy meghatározott földrajzi területen hajtanak végre. Mivel a közigazgatási jogot hagyományosan egy szuverén állam területén alkalmazzák, a nemzetállamok közigazgatási jogának az EU keretei közé történő integrálása a közösség megalakulása óta intenzív viták tárgya.

Az Unió alapszerződésai, mint az 1957-ben elfogadott Római szerződés vagy az 1992-es Maastrichti megállapodás nem hoztak létre egy olyan közigazgatási modellt, amely a tagországok számára mintaként szolgálna. Ha az ország politikai berendezkedése kielégítette a demokratikus követelményeket² a kormányzás és a közigazgatás kérdései a tagállam diszkrecionális jogkörében maradtak. Ily módon, a formális jog szempontjából a tagállamoknak jelentős igazgatási autonómiájuk³ van.

Napjainkig csak az európai közigazgatási jog **bizonyos elemei** vannak lefektetve részben az alapszerződésekben, részben másodlagos jogforrásokban. Fontos közigazgatási alapelvek találhatóak a Római szerződésben, mint például az uniós intézmények döntéseinek bírósági általi felülvizsgálati lehetősége /230. cikkely/, illetőleg a döntések indokolási kötelezettsége. /253. cikkely/ Ezekon túlmenően azonban csak néhány terület vált az európai intézmények jogalkotásának tárgyává, így többek között a közbeszerzésekkel kapcsolatos szabályok, biztosítván a cégek közötti szabad versenyt, valamint az állami támogatásokkal kapcsolatos rendelkezések, amelyek betartását szigorúan felügyelik az uniós szervek.

Az előbbiekhöz képest a közigazgatás egyes ágazataira vonatkozó **szektorális** jogszabályok⁴ száma jelentős, s ezek alkotják azt, amit *acquis communautaire*-nek neveznek. Ezek megsértése esetén a tagállamnak jogi következményekkel kell számolnia.

² Ezek a következők:

- szabad választások, amelyek lehetővé teszik a politikai hatalom módosulását, az ellenzéki jogok tiszteletben tartása,
- a hatalmi ágak elválasztása, melynek köszönhetően egyensúly és kooperáció van a törvényhozás, végrehajtás és az igazságszolgáltatás között,
- független jogszolgáltatás, mely rendelkezik a megfelelő hatalommal és eszközökkel feladata ellátásához,
- megfelelő mértékű helyi autonómia,
- a politikai, polgári, gazdasági, szociális és kulturális alapjogok teljes körű érvényesülése,
- a kisebbségek hatékony védelmének rendszere.

Forrás: Jacques Fournier: Administrative Reform in Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union 112. p. In: Preparing Public Administration for the European Administrative Space SIGMA Papers: No. 23.

³ Az EU Bizottsága elsődlegesen a közszolgálat, az ún. civil service tekintetében fogalmazott meg kifejezett elvárásokat. Lásd erre vonatkozóan European Principles For Public Administration Part II. Administrative Law Principles and Civil Service Standards SIGMA Papers: No.27 1999.

⁴ Az ágazati szabályok érvényesítésének a követelménye feltételezi azon igazgatási szervek létét, melyek közül a legfontosabbak az alábbiak:

- az áruk és szolgáltatások szabad áramlását biztosító és felügyelő testületek,
- a versenyszabályok betartását ellenőrző szervek,
- a telekommunikációt szabályozó testületek,
- a közvetlen adózással foglalkozó szervek,

A közigazgatást szabályozó formális jogi testület, eljárási szabályok és intézmények hiánya nem jelenti azt, hogy az európai nemzetek feletti közigazgatási jog fogalma értelmetlen vagy ismeretlen volna a tagállamok számára. Létezik egy közigazgatási alapelvekből álló közös *acquis*, amit nem hivatalos *acquis communautaire*-nek tekinthetünk, abban az értelemben, hogy erre vonatkozóan nincs formális konvenció.

Az uniós tagállamok által közösen elfogadott alapelvek képezik tehát az Európai Közigazgatási Tér /European Administrative Space/ létrejöttének a feltételeit. Az EAS a cselekvés közös standardjainak az együttese, amelyek a jog által meghatározottak és megfelelő eljárások és felelősségi mechanizmusokon keresztül érvényesülnek a gyakorlatban.

Az uniós tagságra pályázó országoknak közigazgatásuk fejlesztésekor figyelembe kell venniük ezeket az elveket. Bár az EAS nem képezi a közösségi joganyag elfogadott részét, ennek ellenére **útmutatóként**⁵ szolgálhat a pályázó országok közigazgatási reformjai számára. Az uniós tagállamokban ezek a standardok⁶, az alkotmányos alapelvekkel együtt rendszerint beépültek és alkalmazást nyertek olyan közigazgatási szabályokban, mint hatósági eljárás törvénye, az információ szabadságának a jogszabálya és a közszolgálati törvény stb.

Annak függvényében, hogy a pályázó országok milyen mértékben alkalmazzák a közigazgatási alapelveket és követik az EAS irányelveit meg lehet állapítani adott ország nemzeti közigazgatásának a képességét a közösségi joganyag hatékony alkalmazása vonatkozásában, valamint a koppenhágai és madridi tanácskozásokon megfogalmazott kritériumokat illetően.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a továbbiakban vizsgált Európai Közigazgatási Tér a közösségi vívmányok /*acquis communautaire*/ **speciális** része. Az EAS⁷ tulajdonképpen egy **metafora**, amely gyakorlati következményekkel bír a pályázó országok számára, s amely megtestesíti a közigazgatási alapelveket olyan kritériumokként, amelyeket figyelembe kell

-állat és növényegészségüggyel foglalkozó szervek, továbbá azok az intézmények, amelyek végrehatják a közös mezőgazdasági politikát,
 -közlekedési hatóságok,
 -munkaegészségügyi és szociális hatóságok,
 -környezetvédelmi szervek, fogyasztóvédelmi hatóságok,
 -vámügyi szervek, bevándorlással, határellenőrzéssel, nemzetközi igazságügyi és rendőrségi ügyekkel foglalkozó szervek,
 -pénzügyi ellenőrzéssel és felügyelettel megbízott hatóságok, különös tekintettel a Közösségi Alapok felhasználására.

Forrás: J. Fournier id. mű 114. p.

⁵ A közigazgatási jogi alapelvek megvalósulásához képest lehet a rendszer hatékonyságát, kiszámíthatóságát, átláthatóságát stb. megbecsülni. E mellett az elvek gyakorlatba való beépülése utal az egyes országok közigazgatásai közötti közeledés mértékére, s legfőképpen a közösségi joganyag végrehajtásának, megvalósításának a képességére.

⁶ Ilyen például az Európai Ombudsman által kibocsájtott The European Code of Good Administrative Behavior mely kiemeli, hogy az európai állampolgárság alapvető eleme a jó közigazgatáshoz való jog és a közigazgatás tévedései, hibái elleni panasz joga. The European Ombudsman, The European Code of Good Administrative Behavior. Luxembourg.

⁷ Jóllehet a kifejezés rokonságot mutat a már széles körben használt és elfogadott európai gazdasági és szociális tér kategóriákkal, ugyanakkor még vitatott az EU alkotmányos ügyei között.

venni a kandidáló államoknak annak érdekében, hogy elérjék az EU tagsághoz szükséges színvonalat.

A kifejezés 1999-től vált elfogadottá az Európai Unió Bizottságának SIGMA⁸ programja révén azon feltevés alapján, hogy a jövőben egyre markánsabb **konvergencia** kialakulása várható a nemzeti jogrendek és az Uniós országok közigazgatási gyakorlata között. Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy az európai államok hagyományos közigazgatási rendszerei folyamatosan alkalmazkodnak az uniós tagságból fakadó követelményekhez, s maga az unió is változik. A tagállamok állami hivatalnokai valamint az Európai Unió és annak Bizottsága közötti állandó kapcsolatok, a közösségi vívmányok kialakítása és azok azonos szintű, megbízható végrehajtása, az Európa szerte kialakuló közigazgatási ítélkezés, valamint a tagállamok gyakorlatába beépülő alapvető közigazgatási elvek és értékek elvezettek a nemzeti adminisztrációk konvergenciájához.

Az európai közigazgatási tér egyben kifejezi azt a kibontakozó, s egyre jelentősebb konvergenciát, ami az uniós tagállamok országainak jogrendje és igazgatási gyakorlata között megfigyelhető. Ez a közeledés számos **domináns tényező** által meghatározott, úgymint az egyének és gazdasági vállalkozások befolyása⁹ a tagállamok köztisztviselőinek rendszeres és folyamatos kapcsolatai révén, valamint jelentős mértékben az Európai Bíróság joggyakorlata által.

Mindazonáltal a közigazgatási standardokban rejlő harmonizálási lehetőségek hangsúlyozása nem azt jelenti, hogy az EU tagállamaiban mindenütt hasonló intézményeket kell létrehozni. Nem véletlen, hogy az alapszerződésekből és a másodlagos jogforrásokból fakadó kötelezettségek végrehajtása során elsődlegesen a közigazgatási jog alapelvei tekintetében jött létre konszenzus. Ezzel szemben a szervezeti formák és megoldások vonatkozásában továbbra is a nemzeti sajátosságokat tükröző változatosság a jellemző. A fontos üzenet az, hogy függetlenül az intézményi formáktól, a nemzeti szervezetek működése során figyelembe kell venni az alapelveket, és alkalmazni kell azokat a standardokat, amelyek érvényesek az EU tagállamokban.

Az bizonyos, hogy a közigazgatási jog konvergenciájának egyik legjelentősebb meghatározója az európai intézmények **jogalkotása**, amely tevékenység főként ágazati jellegű. Ide értendők a versenyjogi szabályok, a hírközléssel, iparpolitikával, a tudománnyal és kutatással, a környezetvédelemmel, mezőgazdasággal, határvédelemmel és más területekkel kapcsolatos rendelkezések.

⁸ A SIGMA /Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries/ az OECD Együtműködési Központjának közös kezdeményezése a nem tagállamok gazdaságaival valamint az Európai Unió Phare programjával. A kezdeményezés célja tizenhárom átalakuló ország közigazgatási reformjának a támogatása. A SIGMA öt technikai területen működik: közigazgatás fejlesztési stratégiák; politikaformálás, koordináció és szabályozás; finanszírozás és erőforrás allokáció; közszolgáltatási menedzsment; közigazgatási felügyelet, pénzügyi ellenőrzés és átvilágítás.

⁹ J. A. Chandler Held vizsgálatai alapján négy okot jelöl meg, amelyek a nemzeti szuverenitás csökkenését eredményezik: a multinacionális cégek globális befolyása, a nemzetközi szervezetek/ENSZ, IMF, Unió stb./ regulációs szerepének megerősödése, a nemzetközi jog, valamint a NATO növekvő befolyását. Comparative Public Administration Edited by J. A. Chandler, Routledge London and New York 2000.249. p.

További fontos eleme a konvergenciának az a folyamatos és **személyes kapcsolat**, amely a tagállamok hivatalnokai valamint az Európai Bizottság között létezik. Ennek révén erősödik az EU politikák és szabályozások nemzeti szintű végrehajtásának a közös szellemisége, továbbá lehetőség nyílik a sikeres gyakorlati megoldások megismerésére és átvételére. Az igazgatási kooperáció erősítését és fejlesztését a Maastrichti szerződés külön is nevesíti./279. cikkely/

Az Európai Bíróság **szerepe** általában is kiemelkedő a közigazgatási alapelvek formálásában, mivel az ágazati jogszabályok végrehajtása során keletkező ügyekben - jóllehet esetjogi alapon¹⁰- de döntéseivel meghatározó módon formálja, alakítja a gyakorlatot. E mellett elvárás a közösségi jog egységes értelmezése, így a nemzeti bíróságoknak a vitás esetekben az Európai Bíróság állásfoglalását kell elfogadniuk./ EU szerződés 177. cikkely/ A bíróság munkája során támaszkodik a nemzetállamok igazságügyi szerveinek a döntéseire is, s ezek figyelembevételével hozza határozatait.

Végül a befolyásoló tényezők között kell felismerni a **közösségi jognak** a nemzeti jogra gyakorolt **hatását**. Mivel célszerűtlen volna az egyes államokban különböző standardokat és eljárásokat alkalmazni a közösségi jog végrehajtása során, szükséges, hogy a tagállamok azonos standardok révén szerezzenek érvényt a közösségi rendelkezéseknek. Ez a tény elvezet a közös közigazgatási jog eszméjéhez, annak köszönhetően, hogy a közösségi jog áthatja, mintegy „megfertőzi” a nemzeti jogot.

3. Az Európai Közigazgatási Tér tagállami nézőpontból

Az európai integráció bővülése, kiszélesedése s ennek politikai, gazdasági, kulturális stb. következményei révén az egyes tagországokban hozzávetőlegesen a kilencvenes évek eleje óta, míg a csatlakozni kívánó államokban, napjainkban az egyik napirenden levő kérdés az uniós, nemzetek feletti döntéshozatali rendszer következményeinek a számbavétele a nemzeti közigazgatások szempontjából.

Míg az első körbe tartozó országok több évtizedes gyakorlat tapasztalatait próbálják felmérni, összehasonlítani, értékelni, addig a kandidáló államok inkább a felkészülés, s az adaptáció szemszögéből vizsgálják a problémát.

Az alapkérdés a körül forog, hogy konvergencia vagy divergencia figyelhető meg a nemzetállamok közigazgatásai között, továbbá ha konvergenciára utaló jelenségek dominanciája mutatkozik, akkor ez elvezet-e az Unió által már 1992 óta használt Európai Közigazgatási Tér kialakulásához.

¹⁰ Az Európai Bíróság gyakorlata kezdetben főként a francia közigazgatási jog befolyása alatt állt. A tagállamok számának gyarapodása elvezetett oda, hogy a Bíróság jogi gondolkodása ma már számos ország jogrendszere által meghatározott. Például a közigazgatás jogszerűségének az eszméje visszavezethető a francia principe de legalité, illetőleg a német Rechtsstaatlichkeit koncepciókra, amelyek többé-kevésbé közel állnak az angol rule of law fogalmához. Érdeemes megjegyezni, hogy jóllehet ennek a három kategóriának különbözőek a nemzeti gyökerei, napjainkra hasonló gyakorlati hatásokhoz vezettek.

Az európai szlogeneket, mint pl. régiók Európája, vagy a városok Európája¹¹ némi fenntartással kezelők, a nyilvánvaló konvergencia jegyek elismerése mellett, egyelőre korainak tartják a fogalom generális használatát. Megítélésük szerint az európai integrációs folyamat összetettsége, a tagállamok kormányzati, igazgatási rendszereinek heterogenitása, sokszínűsége és a reformfolyamatok multifaktorális következményei nem teszik lehetővé egyszerű következtetések levonását a nemzeti közigazgatások fejlődési irányait illetően.

Siedentopf¹² említi tanulmányában, hogy a kilencvenes évek közepén legelőször Page és Wouters¹³ fogalmazott meg kétségeket a tekintetben, hogy vajon elég erős volt-e az európaizálódás befolyása ahhoz, hogy uniform modellről lehessen beszélni. A szerzők szerint inkább a **nemzetközi okok** és a **nemzeti tradíciók** szerepe volt meghatározó a közigazgatási reformok sajátos végrehajtásában.

Más, az általános tendenciákra koncentrááló nemzetközi összehasonlító kutatások is hasonló következtetésre jutottak, megállapítván, hogy mind a konvergencia, mind, pedig a divergencia jelei egyaránt fellelhetők a különböző közigazgatási rendszerek között. Az ún. európaizálódási faktor, mint magyarázó változó vonatkozásában azonban a megközelítések igen óvatosak. Utalnak például arra, hogy a rugalmas munkaidő bevezetése, a foglalkoztatási szabályok harmonizációja a köz és magánjog keretein belül, valamint az Európai Bíróságnak az alapszerződés 39 cikk (4) szakaszának kiterjesztő értelmezése a közszolgálat bizonyos szintű asszimilációját eredményezte az EU-ba tartozó országok körében. De csak ez utóbbi mozzanat értelmezhető úgy, mint az integráció hatásának felismerhető következménye. A többi fejlemény inkább annak az **általános modernizációnak** tudható be, ami megfigyelhető az unión kívül is. Sőt, még a közszolgálat területén is csak egyes területen érzékelhetők harmonizációs trendek, a közszolgálati rendszerekre még mindig a nagy változatosság és a nemzet-specifikus megoldások a jellemzőek.¹⁴

Heritier és Knill¹⁵ kiemelte azt a fontos következtetést is, hogy a nemzetállamok feletti, szupranacionális szabályok befolyásolták a közigazgatási reformokat, mégis, a döntő tényezők minden esetben az adott ország feltételeiben és reformpotenciáljában keresendők. Azaz, ha van is konvergencia, az semmi esetre **sem automatikus**. A következtetések megfogalmazásakor országonként mindenesetben mérlegre kell tenni az **európai befolyás** hatását és a **nemzeti tényezők** szerepét.

¹¹ Közismert, hogy ezeket a kifejezéseket az Európai Bizottság francia elnöke Jacques Delors használta nagy előszeretettel, függetlenül attól, hogy az európai regionális politika több mint húsz éves fejlődési, átalakulási folyamata korántsem volt ellentmondásokról mentes. Utalhatunk itt a regionális különbségeknek a vártnál jóval kisebb csökkenésére vagy akár a gazdagabb és szegényebb települések politikai és gazdasági integrációjának a nehézségeire. Mindez arra utal, hogy Az EU és a nemzetállamok kapcsolata korántsem olyan egyenes vonalú, mint ahogy azt a szlogenek sugallják. Lásd erről bővebben: European Integration and Local Government. Edited by M. J. F. Goldsmith and K. K. Klausen, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Brookfield, US 1994.

¹² Siedentopf and Speer: European Administrative Space from a German Administrative Science Perspective. Internationale Review of Administrative Science March, 2003. 13. p.

¹³ Siedentopf and Speer id. mű 13. p.

¹⁴ Ezt emeli ki D. Bossaert, C. Demmke, K. Nomden und R. Polet: Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen. In: Siedentopf and Speer id. mű 13. p.

¹⁵ A. Heritier and C. Knill: Differential Responses to European Policies: A Comparison. In: Siedentopf and Speer id. mű 14. p.

Az előbbi kétségek ellenére a SIGMA program¹⁶ keretein belül zajló előkészítő munka, valamint az a törekvés hogy megfogalmazásra kerüljön az európai közigazgatási tér fogalma, fontos ösztönzést jelentett azon kutatások számára, amelyek az európai integráció és a nemzeti közigazgatások kapcsolatát vizsgálják.

4. Az uniós tagság jogi követelményeiről

A tagállamok¹⁷ és a csatlakozni kívánó országok körében is régóta vita folyik arról, hogy a taggá válás milyen következményekkel jár, mennyiben jelenti ez a lépés a nemzeti önállóság feladását, illetőleg korlátozását. A nemzeti szuverenitás fontos aspektusa adott állam kizárólagos joga saját intézmény és jogrendszerének független meghatározása. Ebbe a kompetenciába sorolandó a közigazgatás szervezetének, jogi szabályozásának és működésének a kérdése is.

Az előbbi szabadság azonban annyiban korlátozott, hogy a tagállamok közigazgatásának a hazai szabályok mellett az elsődleges és másodlagos közösségi jogot is alkalmaznia¹⁸ kell. A hazai és a közösségi jog viszonyának többfajta értelmezése¹⁹ létezik, amelyek közül meghatározó az a felfogás, amely az Európai Bíróság értelmezése alapján a közösségi jog primátusát vallja.

Ebben a vitában talán érdemes felidézni Siedentopf és Speer²⁰ gondolatmenetét, amely jóllehet a német tapasztalatokon alapul, de ezen túlmutató jelentősége van. A szerzők szerint: "Azon követelmények, melyeknek a kormányoknak és a közigazgatásnak meg kell felelnie, akkor bírnak a legközvetlenebb hatással, ha azok megtalálhatók a közösségi jogban, s ily módon a közösségi joganyag részét képezik. A közösségi jognak a közvetlen

¹⁶ A közép-kelet európai országok mindig is fontos célnak tekintették nemcsak az Európai Bizottságnak az egyes közigazgatási ágazatokkal kapcsolatos elvárásainak a megismerését, hanem a teljes jogú tagsághoz szükséges általános közigazgatási kritériumok teljesítését is. Ebben a törekvésükben különösen a SIGMA program segítsége jelentett sokat, amely 1992 óta a régió országainak kormányzati és közigazgatási reformját hivatott támogatni.

¹⁷ Lásd erről többek között Udo Di Fabio: Some Remarks On The Allocation of Competences Between The European Union and Its Member States Common Market Law Review Volume 39, Number 8, December 2002.

A szerző végső következtetése az, hogy az EU nélkülözi a kompetenciák kompetenciáját, azaz azt a hatáskört, hogy önmagának alkotmányt adjon. A tagállamok tárgyalásainak és megállapodásának a függvényében történik döntés az Unió intézményeinek a struktúrájáról és azok kompetenciájáról. A szerző egy további megállapítása, hogy a tagállamok továbbra is az igazgatási hatalom hordozói.

¹⁸ A kérdés összefüggéseit részletesen tárgyalja Czuczai Jenő: Közigazgatás és Európai integráció. In: Magyar Közigazgatási jog Különös Rész Európai kitekintéssel, Szerkesztette: Ficzer Lajos –Forgács Imre Osiris Kiadó Budapest, 2001.

¹⁹ Jelen dolgozat kereteit messze meghaladná a közösségi jog és a tagállami jogrendszerek viszonyának a taglalása. Itt csak arra utalunk, hogy a közösségi jog befogadása a Benelux államokban nem okozott különösebb problémát, ugyanakkor Olaszországban és Németországban már jelentősek voltak a fenntartások főként az alkotmányban rögzített emberi jogokkal való kollízió miatt. Franciaország esetében a bírói gyakorlat az elfogadást illetően vegyes képet mutat. A kérdéskört vizsgálók a probléma gyökerét abban látják, hogy a mai napig nem történt meg a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörök egyértelmű elhatárolása. Lásd erről többek között: Jürgen Schwarze: European Administrative Law Sweet and Maxwell 1992. T. C. Hartley: The Foundation of European Community Law Oxford, University Press 1998. 187-232. p. Berke Barna: Közösségi jog és a tagállamok jogrendszere: vonzások és taszítások Magyar Jog 1995. évi 4. sz. vagy Várnay E.-Papp M.: Az Európai Unió joga KJK KERSZÖV Bp. 2001.

²⁰ Siedentopf and Speer id. mű 15. p.

érvényesülése és a nemzeti joggal szembeni elsődlegessége alapján sokan azt állítják, hogy az közvetlenül befolyásolja a tagállamok jogrendszerét. Ugyanakkor a nemzetek és a szupranacionális szint komplex, kölcsönös függőségi kapcsolatai, valamint a közösségi jog léte arra figyelmeztet, hogy ez nem jelent valamiféle oktrojációt a tagállamok számára. Következésképpen még az Európai Bíróság esetjogi döntéseiből kialakított és gyakran kritizált közösségi jogi alapelvek sem konstituálnak valamiféle „külföldi jogot” ami a tagállamok alkotmányos és jogi tradícióiból következne. Mindez a jelenlegi tagországok számára azonban nem jelenti azt, hogy a nemzetállamok rendszereinek ne kellene egy bizonyos mértékig igazodnia a közösségi jog követelményeihez, amelyek a különböző szerződések felülvizsgálatának köszönhetően az elmúlt két évtizedben látványosan megnövekedtek.”

5. A közigazgatási jog alapelvei

Az uniós tagság egyik kulcsfontosságú előfeltétele a demokratikus alapelvek garantálása és a jog uralma. Ezeket az alapelveket alkalmazni kell minden tagállamban és az uniós intézményekben is, követve az alapszerződés 12. cikkelyének rendelkezéseit. Az Amszterdami szerződés ezen túlmenően leszögezte hogy nemcsak a közösségi jog, hanem a közösségi gyakorlatból eredő **közös értékek** érvényesítése is elvárás.

Ilyen közös értéknek tekinthető, hogy az Európai Bíróság az európai közösségi jog területén- a tagállamokban általánosan elfogadott elvekre is figyelemmel- meghatározta azokat a közigazgatási jogi alapelveket, amelyeket az egyes országoknak alkalmazniuk kell.

A jogi alapelveket, sőt magát a közzolgálatot is időnként meglehetősen nehéz pontosan definiálni. Ezek gyakran, egy meghatározott szituációban ellentmondanak egymásnak. A hatékonyság hadilábon állhat a jogszerűséggel; a kormányhoz fűződő szakmai lojalitás veszélyeztetheti a szakmai integritást és a politikai függetlenséget; a diszkrecionális döntés úgy tűnhet ellentétes a jog uralmával stb.

A jogi alapelvek **képlékeny** természete az egyik oka annak, hogy miért olyan gyakoriak a közigazgatási jogban vagy a közzolgálat szabályozásában az ún. határozatlan jogfogalmak. Ezzel magyarázható az is, hogy a nemzeti bíróságok valamint az Európai Bíróság is oly sokszor kénytelen ilyen konfliktusokat feloldani, és újra és újra definiálási feladatokat felvállalni.

Előjáróban szükséges hangsúlyozni, hogy nem célravezető az alapelvek határait pontosan meghatározni. A jogalkotásban, amikor ilyen törekvés jelentkezik - a rendszerint rendkívül kazuisztikus elhatárolás végeredményeként- több zavart, mint hasznot okoz. A konfúzió könnyen igazságtalansághoz vezethet. A rendszerezés érdekében megkísérelt próbálkozások általában következtelenségbe és ellentmondásokba torkollhatnak. Az ellentmondás és a diszkrepancia szintén nehézségeket okoz akkor, amikor aktualizáljuk az elveket kedvezőtlenül befolyásolva a jogalkalmazást.

A jogalkotás szemszögéből nézve valószínűleg bölcsebb a határozatlan fogalmakhoz ragaszkodni, mivel jellegük miatt könnyebben alkalmazhatók a különböző helyzetekben.

Ha kísérletet teszünk a nyugat-európai államokban közös, főbb közigazgatási jogi alapelvek²¹összefoglalására, akkor különböző **csoportokat** lehet elhatárolni:

Megbízhatóság és kiszámíthatóság

Számos igazgatási alapelv és mechanizmus szolgálja a megbízhatóságot és kiszámíthatóságot, mely elvek úgy is nevesíthetők, mint a közigazgatási cselekvések és döntések jogi kötöttsége²², megbízhatósága.

A jog uralma egy többoldalú mechanizmus az előbbi elvek szempontjából. Feltételezi a jog révén megvalósuló igazgatást. Lényegében azt jelenti, hogy a közigazgatásnak a feladatait a jog alapján kell teljesítenie, továbbá a közigazgatási szervek döntései követik az általános szabályokat és elveket, amelyeket részrehajlás nélkül alkalmaznak mindenkivel szemben, aki a hatáskörükbe tartozik. A hangsúly a semlegességen és az alkalmazás általános érvényességén van. A jog uralma ellentétes az önkénnyel, a kivételezéssel és más eltéréssel.

A jog uralma szükségessé teszi a független bíróságok által alkalmazott jogszabályok szigorú hierarchiáját, valamint azon elv érvényesülését is, hogy a hatóságok rendszerint nincsenek felruházva azzal a hatalommal, hogy az általános és kihirdetett szabályoknak egy sajátos szabályozási kérdésben ellentmondjanak.

A jog uralmának alkalmazásához kapcsolódó kérdés a jogi kompetencia fogalma. Az állami hatóságok csak olyan ügyekben dönthetnek, amelyekben hatáskörük van. A kompetencia ebben a kontextusban a kifejezett és jogilag átruházott hatalmat jelenti egy meghatározott egyedi vagy közügyben mely egyben felelősségvállalással is jár. A kompetens hatóság nem háríthatja el a felelősséget, ebben az értelemben a hatáskör egyenlő a felelősséggel. A kompetencia fogalmát szigorúan kell értelmezni, a hatóság döntése hatáskör nélkül érvénytelen, vagy a bíróság nyilvánítja annak.

A közigazgatás megbízhatósága és kiszámíthatósága nem szükségszerűen áll szemben a jogi diszkrécióval. A diszkréció vagy mérlegelés nem azonos az önkénnyel. A diszkrecionális döntés olyan ügyekre vonatkozik, ahol a jogi kereteken belül, a döntéshozónak bizonyos választási lehetősége van. A közigazgatási szerveket számos ok miatt felruhazzák diszkrecionális hatalommal. A diszkrecionális döntések szükségesek mivel a jogszabály nem láthat előre minden körülményt, amely egy jövőbeli szituációban felvetődhet. A bíróságok kidolgozták a közigazgatási diszkréció jogi doktrínáját, amely alapján számos alapelv irányítja és befolyásolja a diszkréció alkalmazását. Ezen alapelvek közé tartozik a közigazgatás jóhiszeműsége, a közérdek ésszerű szolgálata, a fair eljárás, az egyenlő elbánás követelménye, és az arányosság érvényesítése. Más szavakkal, a jogszerű diszkréció nem

²¹ Az alapelvek feldolgozása során elsődlegesen az OECD SIGMA/PUMA European Principles for Public Administration SIGMA Papers :No.27. című kiadványára támaszkodtunk.

²² Az alapelv magyarországi érvényesülése maradéktalannak mondható, s a továbblépés is garantált, figyelemmel a Kormány 1005/2003.(I. 30.) sz. határozatára, mely a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepcióját, valamint az ezzel kapcsolatos feladatok ütemtervét tartalmazza. E mellett elkészült az előterjesztés a közigazgatási bíráskodás hatékonyságának növeléséről és szakmai színvonalának az emeléséről szóló tervezet is.

működhet az általános közigazgatási jogi alapelvek nélkül, mivel azok ellensúlyként szolgálnak a hatóságokra ruházott mérlegeléssel szemben.

Egy további alapelv, amely a kiszámíthatóságot és a megbízhatóságot szolgálja az **arányosság** követelménye. Ez azt jelenti, hogy a döntésnek arányosnak kell lennie a jog által meghatározott célokkal, anélkül, hogy szükségtelen hátrányt okozna az állampolgároknak. Az arányosság kapcsolódik az ésszerűséghez. Azaz, szükségtelen a jogot szigorúan alkalmazni akkor, amikor a végeredmény nem a törvényi célokat szolgálja. Az arányosság különösen fontos azokban a közösséget szolgáló ügyekben, amelyekben az egyének magántulajdonát korlátozzák a közérdek céljából. Az arányosság fogalmának kialakításában különösen az Európai Bíróság tett sokat a német jogi hagyományok alapján, mely a közösségi jog révén az európai közigazgatási jog részévé vált.

A **korrekt** eljárás alapelve²³ is a jogszerű közigazgatás megvalósulását szolgálja. Ez a jog pontos és részrehajlás nélküli alkalmazását jelenti, valamint olyan társadalmi elvárások figyelembe vételét, mint az egyén tisztelete és méltósága. A fair eljárás egy konkrét alkalmazása az a követelmény, mely szerint senki sem korlátozható jogaiban és érdekeiben mindaddig, míg nem szembesítették a megfelelő eljárás során a tényekkel és bizonyítékokkal. Az érintett felek tájékoztatása a hatósági eljárásról szintén a korrekt eljárás kritériuma.

A közigazgatási cselekvések **időszerűsége** jótékonyan támogatja a kiszámíthatóság és az megbízhatóság érvényesülését. A közigazgatási cselekmények és döntések késedelme frusztrációt és igazságtalanságot okozhat, valamint a köz és a magánérdek sérelméhez vezethet. A késedelem oka lehet e megfelelő pénzügyi források, vagy politikai akarat hiánya, de gyakran kapcsolatba hozható a köztisztviselők felkészületlenségével és alacsony színvonalú munkájával is. A jogszabályok világos időbeli korlátok meghatározásával elősegíthetik a problémák megoldását. Más részről, a köztisztviselők érdemen alapuló kiválasztásával, valamint rendszeres továbbképzésével az inkompetencia csökkenthető, s a megbízhatóság érvényesíthető.

A **professzionalizmus** és a közszolgálat **integritása** kétség kívül tágítják a megbízhatóság és a kiszámíthatóság fogalmát a közigazgatásban. A közszolgálat szakmai integritása a pártatlanságon és a szakmai függetlenségen alapul. A pártatlanság az előítéletek hiányára utal. A közigazgatás területén az előítélet egy meghatározott eredmény elérésére irányuló szándékot jelent egy adott szituációban, jogtalan és igazságtalan következményt okozva ezzel a közérdek területén vagy más érdekelt résztvevők vonatkozásában. A törvényi

²³ Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke kimondja, hogy mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja és hozzon határozatot polgári jogai és kötelezettségei tárgyában. Követelmény a bírósági ítélet nyilvános kihirdetése is. A 6. cikk olyan általános jelleggel megfogalmazott alapvető rendelkezés, amelyet az Európa Tanács legkülönbözőbb jogrendszerű és közigazgatási berendezkedésű államaiban is alkalmazni kell.

kikötések, amelyek megtiltják a köztisztviselőknek, hogy olyan ügyekben hozzanak döntést, amelyekben személyesen érdekeltek,²⁴ a pártatlanság védelmét szolgálják.

A szakmai függetlenség elvesztése olyan hivatalnokra utal, aki nem képes az ügy megfelelő eldöntésére annak sajátosságai alapján. A megvesztegetés, a kényszer, az ellenőrizetlen politikai ambíció és az előrelépés mérhetetlen vágya gyakran eredményezi a függetlenség elvesztését. A politikai ambíció vagy a karrierizmus az állami hivatalnokok esetében oda vezethet, hogy hízelegve és vakon teljesítik feletteseik óhaját, teljesen kizárva ezzel saját véleményük kinyilvánítását.

Az a közszolgálat, ahol a kiválasztás és az előmenetel döntően a politikai támogatástól illetőleg a kapcsolatoktól függ nagyobb valószínűséggel, veszélyezteti a szakmai integritást, mint az érdemen alapuló rendszer. Ahol a közszolgálati jogviszony törvényen alapul, amely világosan meghatározza a jogokat és kötelezettségeket, szabályozza az előmenetelt, biztosítva a korrekt és arányos jövedelmet, nemcsak megfelelő szolgáltatásokat nyújt, hanem kevésbé sebezhető a korrupció, az erőszak és a hízélgés által és következésképpen döntően hozzájárul a szakmai integritás értékének érvényesüléséhez. Mindazonáltal el kell mondani, hogy a közszolgálat függetlensége nem jelenti a döntés és vélemény abszolút szabadságát. Vannak szakmai standardok és jogi szabályok, amelyeknek meg kell felelni, s meg kell találni az egyensúlyt a függetlenség és jogszerűen működő kormányokhoz fűződő lojalitás között.

Nyitottság és átláthatóság

A nyitottság azt jelenti, hogy a közigazgatás elérhető a külső vizsgálatok számára, míg az átláthatóság az ellenőrzés és a vizsgálat céljának a megvalósítását teszi lehetővé. A nyitottság és az átláthatóság másrészt arra ad módot, hogy bárki, aki érintett a közigazgatás révén megismerje jogait, továbbá a külső szervek által a közigazgatási aktusok felett megvalósított felülvizsgálatot is magába foglalja. A nyitottság és átláthatóság szintén szükséges eszközei a jog uralmának, a jogegyenlőségnek és a közfelelősségnek.

Általános szabályként a közigazgatásnak átláthatónak és nyitottnak kell lennie. Csak kivételesen lehetnek titkos vagy bizalmas ügyek, azok, amelyek a nemzetbiztonságot vagy más hasonló kérdéseket érintenek. Ugyanígy a személyes adatok sem kerülhetnek illetéktelenek birtokába.

A gyakorlatban csak néhány speciális ügy érinti a nemzetbiztonságot. Ugyanakkor a hatóságok hajlamosak gyakrabban titkosnak minősíteni ügyeket, mint ahogy az szükséges volna. Érdemes megemlíteni, hogy Svédország kivételével a XVIII. század végéig az általános gyakorlat a közigazgatásban a titkosság és a diszkréció volt. Csak a huszadik század hatvanas éveitől válik a nyitott kormányzás a demokráciák alapelvevé, s napjaink közigazgatásának fontos irányelvévé. Ezt megelőzően a nyitottság a nyugati demokráciák többségében csak azt jelentette, hogy a jogszabályok akkor léptek hatályba, ha azokat hivatalosan kihirdették,

²⁴ Az OECD ajánlása segíti a tagállamokat, valamint a jelölt országokat a közszolgálatban jelentkező érdekkonfliktusok szabályozása tekintetében. Lásd erről bővebben: Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD June, 2003.

illetve a közigazgatási döntések akkor voltak alkalmazhatók, ha azokat hivatalosan közzölték és az érintettek elfogadták.

A nyitottság és az átláthatóság két sajátos célt szolgál a közigazgatásban. Egyrészt a közérdeket védik, csökkentve a hibás közigazgatás döntései és a korrupció valószínűségét. Másrészt az egyéni jogok védelme szempontjából lényegesek, mivel magyarázzák a döntéseket és hozzásegítik az érdekelt feleket ahhoz, hogy fellebbezési jogokkal élhessenek.

Az előbbi elvek számos gyakorlati alkalmazásával találkozhatunk a közigazgatási jogban. A hatósági cselekvéseket a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerveknek kell megvalósítaniuk. Az állami nyilvántartások mindenki számára elérhetőek kell hogy legyenek. A hatóság nevében eljáró szerveknek nyilvánossá kell tenniük ezt a jellegüket. Az állami hivatalnokoknak el kell fogadniuk a magánszférából származó jövedelmük korlátozását, amely kizárható vagy előzetes engedélyhez köthető. Különösen fontos a nyitottság szempontjából a hatósági döntések indokolási kötelezettsége.

A közigazgatási aktus vagy döntés minden esetben racionális indokokon kell hogy alapuljon. Ily módon követhető a hatóság döntésének a tényszerűsége, valamint az a körülmény, ahogy a tények hogyan vezettek a jogi döntés meghozatalához. Következésképpen a határozatnak tartalmaznia kell a figyelembevett tényeket és az alkalmazott jogszabályokat. Különösen fontos az indokolás meggyőző és alapos volta elutasító döntés esetén.

Az, hogy mi minősül a közigazgatási jogban megfelelő döntésnek gyakran a bíróságok felülvizsgálata után derül ki. Fontos, hogy a döntés biztosítsa a jogorvoslat lehetőségét, mivel ez a nyitottság, átláthatóság és felelősség eszköze.

Közfelelősség

Általános értelemben a számon kérhetőség azt jelenti, hogy az egyén és a hatóság köteles megmagyarázni és megindokolni lépéseit, tetteit. A közigazgatási jogban²⁵ ez úgy jelentkezik, hogy bármely hatóságnak felelnie kell cselekedeteiért akár más hatóság, vagy törvényhozó illetőleg bírói szerv előtt. A közfelelősség azt is megköveteli, hogy egyetlen szerv sem vonhatja ki magát más hatóságok felülvizsgálata vagy ellenőrzése alól. Ez lehet akár bírósági felülvizsgálat, felettes hatóság ellenőrzése, az ombudsman vizsgálata, speciális testület vagy

²⁵ A dolgozat a közfelelősség fogalmának csak **közigazgatási** aspektusát vizsgálja, s nem tér ki a közfelelősség további vonatkozásaira, így a politikai, szakmai, demokratikus stb. felelősségre. Az igazgatási, közigazgatási felelősség dimenzióit A. B. Cendon a következők szerint írja le:

- az elv működésének alapja: az eljárás jogszerűségének a vizsgálata,
- szerven belüli felelősség: a felettes politikai vagy szakmai szervnek,
- szerven kívüli felelősség: külső felügyeleti szervek irányába; az állampolgárok, vagy a bíróság felé,
- a felelősség tárgya: a közigazgatási cselekvés jogszerűsége,
- kritérium: a hatályos szabályoknak való formális megfelelés,
- mechanizmus: belső és külső felülvizsgálat és ellenőrzés, jogi és bírósági kontroll,
- következmények: megerősítés, módosítás, megsemmisítés; szankció; kompenzáció.

Forrás: A. B. Cendon: Accountability in Public Administration: Concepts, Dimension, Developments In: Openess and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities Edited by M. Kelly EIPA, Maastricht, 1999.

bizottság felülvizsgálata vagy parlamenti bizottság eljárása más lehetőségek mellett. A számon kérhetőség azt mutatja meg, hogy olyan princípiumok, mint a jog uralma, nyitottság, átláthatóság, pártatlanság és jogegyenlőség érvényesülnek-e. A közfelelősség lényeges olyan közigazgatási értékek szempontjából is, mint hatékonyság, hatásosság, megbízhatóság és kiszámíthatóság.

A számon kérhetőség sajátos vonása a közigazgatási jogban az, hogy érvényesülését komplex, formális eljárások biztosítják. Nem létezik elvont közfelelősség, mivel csak konkrét és törvényileg szabályozott esetekről lehet elszámolni meghatározott eljárások révén. Nem véletlen, hogy a felelősség döntően attól függ, hogy a közigazgatási jogot átható alapelveket a hivatalnokok mennyiben tartották tiszteletben, továbbá hogy a közigazgatási döntések mennyiben jogszerűek.

A felülvizsgálat szükséges a közigazgatási felelősség érvényesítése miatt is abból a célból, hogy az igazgatási szervek hatáskörüket jogszerűen gyakorolták. A felülvizsgálatot végző szervek és az általuk alkalmazott eljárások kontrolálják az állami hivatalnokok tevékenységét. A vizsgálat célja annak megítélése, hogy az állami szervek hatásosan, hatékonyan, késedelem nélkül látják-e el feladataikat és hogy az általános és speciális szabályokat betartják-e. Más szavakkal, a felülvizsgálat funkciója annak biztosítása, hogy a jogszerű közigazgatás érvényesüljön, ami lényeges mind a köz, mind, pedig a magánérdek védelme szempontjából.

Mint ahogy utaltunk rá a felülvizsgálatot végző intézmények számos formája létezik: bíróságok, ügyész, ombudsman, külső és belső átvilágítás, felügyeleti szervek, parlamenti bizottságok, média stb.

Semmilyen más jelenkori társadalmi testületnek vagy intézménynek nincs olyan változatos felügyeleti eszköze és ellenőrzési formája, mint a közigazgatásnak. Ez a tény rámutat arra a sajátos és különleges szerepre, amelyet a közzolgálat a mai demokratikus társadalomban betölt.

Hatékonyság és hatásosság

A számon kérhetőség egyik specifikus dimenziója a közigazgatásban megnyilvánuló hatékonysághoz fűződik. A hatékonyság, mint a közigazgatás és a közzolgálat egyik fontos értéke viszonylag új keletű. Mivel az állam vált a közzolgáltatások gazdájává, az eredményesség fogalma megjelent a közigazgatásban. Napjainkban a költségvetési korlátok miatt a hatékony és hatásos közzolgáltatások megvalósítása az érdeklődés középpontjába került. A hatékonyság, mint működési érték, a felhasznált erőforrások, és az elért eredmények közötti jó arányt jelenti.

Kapcsolódó érték a hatásosság, ami arra mutat rá, hogy a közigazgatás teljesítménye sikeres a célok elérése, valamint a kormány és a törvény által meghatározott problémák megoldásában. Főként a közpolitikák elemzését és értékelését jelenti, továbbá annak megbecsülését, hogy azok az állami szervek és a köztisztviselők révén mennyiben valósultak meg.

Az újabb nyugati alkotmányokban, mint például a Spanyolországban a közigazgatás hatékonysága és hatásossága alkotmányos alapelvvé vált, a klasszikus elvek, mint a jog uralma, az átláthatóság, nyitottság mellett. Hasonlóképpen a közigazgatási jog gyakran kapcsolatban van a gazdaságossággal, hatékonysággal és a hatásossággal a jog uralma mellett, aminek irányítania kell a közigazgatási cselekvéseket és döntéseket.

A hatékonyság, mint működési érték látszólag ellentmondásban van a jog uralmával, valamint a jogszerű eljárással, mint demokratikus, politikai értékekkel. A közigazgatás irányítói gyakran a jogi előírásokat a hatékonyság korlátjának tekintik. Az érvényben levő eljárások követése akadályozhatja az eszközök gazdaságos felhasználását, és ellentétesen befolyásolhatja a tevékenység eredménye és a költségei közötti arányosságot.

Ez a konfliktus több kérdést is felvet, így több intézményi és jogi megoldás próbál ebből a konfliktusból kiutat keresni. Az intézményi kísérletek körében megemlíthető az a forma, amely a magánszektor bevonását alkalmazza kiszereződés révén, s fenntartja a közszektor szerepét a politika formálás és az ellenőrzés területén. A közbeszerzésekre vonatkozóan a jogszabályok széles és átfogó rendszere alakult ki a közigazgatási jogon belül. Az EU közbeszerzésre vonatkozó direktívái a jogi alapelvek egységesítése tekintetében fontos szerepet töltek be.

Az EU joga szintén fontosnak tartja a hatékony közigazgatást, különösen a Közösség irányelvei és határozatai végrehajtása tekintetében. Ez arra ösztönzött több tagállamot, hogy módosítsa a hazai közigazgatás szervezetét és döntéshozatali eljárását abból a célból, hogy hatékonyan és hatásosan végrehajtsa az európai törvényeket, egyben biztosítsa a közösségi intézmények hatékony együttműködését.

6. Közmondások, szállóigék vagy valódi alapelvek?

A közigazgatási jogi alapelvek rendszerezése és tartalmi kibontása nem jelenti, mert nem is jelentheti azt, hogy ezen elvek a gyakorlatban a töretlenül érvényesülnek. A közigazgatás intézmény és szervezetrendszerének sajátosságai, a közigazgatási személyzet minősége, a közigazgatás társadalmi szerepe, hagyományai, az uralkodó kulturális minták egyenként és összességükben is kölcsönösen befolyásolják az alapelvek konkrét megvalósulását, s az azok közötti hangsúlyok alakulását.

Alkalmazásuk nem lehet sematikus, a feltételektől független, mivel itt értékekről, normákról s azok gyakorlati megvalósulásáról van szó. Ahogy már a görög klasszikusok is felismerték: a megfelelő dózis orvosság, de a túl nagy adag inkább méreg. Azaz, minden egyes alapelv esetében törekedni szükséges azon helyes, s gyakran **változó arányok, egyensúlyok** megteremtésére, amikor még az alapelv orientál, szemléletet formál, habitust, magatartást, intézményi működést befolyásol, nem pedig egyenlőtlenséget, hátrányt vagy kárt okoz.

A közigazgatás olyan klasszikusa, mint H. Simon²⁶ hívta fel a figyelmet arra, hogy a problémákkal történő valódi szembenézés helyett hajlamosak vagyunk szlogenekkel

²⁶ Yehezkel Dror: Transparency and Openness of Quality Democracy In: Openness and Transparency in Governance Challenges and Opportunities Edited by M. Kelly Maastricht, EIPA. 1999.

megelégedni, azok foglyaivá válni. Szemléletes példaként utalhatunk a fenntartható kifejezésre, mely, mint a „fenntartható fejlődés” kategóriája jelent meg a közgazdaságtudományban, s szivárgott át más területekre is. Ilyen például a „fenntartható kormányzás” nehezen értelmezhető²⁷ fogalma, azt sugallván mintha azonos pont fenntartása vagy azonos vonal mentén történő mozgás kívánatos vagy egyáltalán lehetséges volna a közigazgatásban.

Az ideáknak, elveknek, mint például a „minőségi kormányzás” komoly mozgósító szerepe van, de igen nehéz ezeknek a gyakorlati érvényesülését konkrétan igazolni.

Illusztráljuk a fentieket néhány konkrét példával.

A megbízhatóság és a kiszámíthatóság, mint ahogy azt korábban kifejtettük a jog uralmát, a jogszabályok következetes érvényesítését fogja át.

T. Verheijen²⁸ mutatott rá arra, hogy a közép- kelet európai államok politikusai gyakran tévesen értelmezik az előbbi fogalmakat, különösen akkor, amikor a közigazgatás reformjáról van szó. Számukra a jog uralma a legfőbb és gyakran az **egyedüli** eszköze a közigazgatás fejlesztésének. A probléma ezzel a megközelítéssel az, hogy a jognak, mint fejlesztési eszköznek az értéke döntően függ a megvalósítás minőségétől, mivel a jog nem változtatja meg a mentalitást. Az ilyen alkalmazási félreértések kétség kívül csökkenthetik a jognak, mint reform instrumentumnak a szerepét.

A jognak, mint reformeszköznek a túlértékelt szerepe visszanyúlik a második világháborút megelőző időszakig, amikor a német, osztrák, s kisebb mértékben a francia jogi tradíciók kizárólagos befolyással bírtak a régió országaiban, így Magyarországon is. A korábbi korszakok szemlélete- legitimáció a jog révén -inkább erősítette, mintsem csökkentette a jogi egyoldalúságot, előítéleteket. Az Európai Unió, amelyik főként a jogi követelményeket, elvárásokat hangsúlyozza, talán önkéntelenül is, tovább támogatta azt a felfogást, hogy a közigazgatás fejlesztése szintén jogi eszközök révén valósulhat meg. Ezzel szemben a valóságban sokkal többretegű, összetettebb és gazdagabb **fejlesztési módokra** van szükség a közigazgatás átalakítása során, kiemelve, hogy a jog nem csak az egyedüli lehetséges eszköze a reformoknak.

A nyitottság és átláthatóság részben norma, részben, pedig eszköz. Mindkettő a liberális demokráciák alapvető emberi jogainak a körébe tartozik. A fogalmak tartalma arra utal, hogy a polgároknak joga van tudni azt, hogy mi zajlik a kormányzás területén, s egyben a kormányzásnak kötelezettsége az, hogy működése átlátható, nyitott legyen.

Ugyanakkor azonban nem szabad elfelejteni, hogy ezek nem abszolút és feltétel nélküli jogok illetőleg kötelezettségek. Azaz, más jogokkal és kötelezettségekkel összefüggésben kell alkalmazni őket. Az értékek konfliktusa esetén pedig, egyfajta költség-haszon elemzés

²⁷ Megítélésünk szerint a kormányzásnak, közigazgatásnak folyamatosan alkalmazkodnia kell a különböző társadalmi alrendszerek változásaihoz, nem utolsósorban azért mert azok dinamikusabbak, s a közigazgatás immanens természete az elavulás, s az ebből fakadó adaptációs kényszer.

²⁸ T. Verheijen: Public Administration Reform: A Mixed Picture. In: Diversity in Action, Edited by A. Bíró and P. Kovács, LGI/OSI 2001.

nyomán lehet a jogok és kötelezettségek magvalósítása vagy azok elmaradása mellett dönteni.

A polgároknak joga van a magán szféra védelméhez, míg az államnak törekednie kell a lehető legjobb közpolitika megvalósítására. Az előbbiek könnyű szerrel konfliktusba kerülhetnek a nyitottsággal és átláthatósággal. Amikor ez az eset áll elő, dönteni kell arról, hogy milyen mértékű nyitottságot és átláthatóságot szükséges feláldozni a privát szféra védelme érdekében.

A kiszámíthatatlanság és az önkény elkerülése érdekében célszerű a jogalkotás során meghatározni, hogy milyen feltételek mellett ki alkalmazhat diszkréciót az egyes esetekben.

Az átláthatóság és nyitottság a hatékonyság és a hatásosság eszközei is, melyek révén elérhető, hogy a közigazgatás alávesse magát a társadalom kontrolljának. Ugyanakkor a hatékonyság és hatásosság követelményeit nem automatikusan valósulnak meg több átláthatósággal és nyitottsággal. Bekövetkezhet az a helyzet, amikor a kormányzás a túlzott nyitottságtól és átláthatóságtól vezérelve-, amely egyben megóv a kritikától is- szinte mintaszerűen, „könyvszerűen” funkcionál, ahelyett hogy ténylegesen a társadalmat szolgálná, s a jövőt alakítaná, vállalva az ezzel szükségszerűen együtt járó konfliktusokat is.

A nyitottság és átláthatóság ellentmondásba kerülhet a minőségi kormányzás más követelményével is. Különösen a zárt társadalmak estében, ahol a demokratikus kormányzás hagyományai hiányoznak szükséges megkülönböztetett figyelmet szentelni annak, hogy a bürokratikus kormányzás átalakítása nem tegye lehetővé a tradíciókban mélyen gyökerező pszeudó döntési és kalkulációs mechanizmusok további fennmaradását.

Az alapelvek többségénél szembe kell nézni olyan veszélyekkel is, amelyek a modern társadalmak sajátos viszonyaiból erednek, így a tömegkommunikációs eszközök és hatalmi technikák manipulatív használata vagy alkalmazása. Ebben a körben említendő, hogy a jelenkori demokráciákban a napi kormányzati munkában erős tendencia a közkép (image building) építése, figyelemmel a média felértékelődött szerepére, valamint a jelenlét megnövekedett politikai súlyára. Az eltúlzott átláthatóság és nyitottság tovább növelheti az image technikák jelentőségét s a közigazgatás formális elemeit hangsúlyozva, leronthatja a valódi minőséget.

Az előbbi patológia egy másik formája az a jelenség, amikor a „kettős könyvelés” gyakorlatát követve párhuzamosan készülnek dokumentumok nyilvános és belső használatra. Ez nemcsak önmagában elítélendő, de terjesztheti a korrupció²⁹ ragályos betegségét is. Kedvezőtlenül befolyásolhatja a nyitottság és átláthatóság fontos társadalmi szerepét, ha azzal nem az érdekelt polgárok élnek, hanem a vizsgálódó média³⁰ vagy érdekcsoportok. A mai hír és szenzáció orientált újságírás sokat tehet a demokrácia fejlesztéséért feltárva a

²⁹ A legátfogóbb elemzést a korrupcióról a Corruption Perceptions Index of Transparency International éves jelentése adja, amely szerint Magyarország a 29-ik az államok rangsorában. Összehasonlításképpen, az élen Finnország áll, míg a tagországok közül legrosszabbul Olaszország és Görögország szerepelt 31-ik és 44-ik helyével. Forrás: <http://www.transparency.org/cpi/index.html> cpi.

³⁰ A közszolgálati médiának is a fékek és ellensúlyok rendszerében meg kell tanulnia új szerepét; az oknyomozó újságírásnak a nyugati minták szerint kell végeznie feladatát felelős etikai magatartás alapján.

korruptiót és a fiaskókat. De közreható egy defenzív kormányzati magatartás kialakulásában is, amikor még a jogos kockázatvállalás sem ildomos, vagy fontos témák „láthatatlan kezek” által a színpalak mögött dőlnek el. Az érdekcsoportok, jóllehet szerepük vitathatatlan, gyakran aránytalanul nagy befolyást gyakorolnak a kormányzati anyagok szelektív használatával vagy akár azok mellőzésével.

A közigazgatás nyitottságának és átláthatóságának előfeltétele a **politika** nyitottsága és átláthatósága, valamint a **minőségi kormányzás**³¹ megvalósítása. Ezek érvényesülése után következhet azon területek meghatározása -mint például a hosszú távú programok kialakítása- ahol az állampolgári érdekeltségnek³² köszönhetően kiaknázhatók a fenti alapelvek érvényesüléséből származó előnyök. Ugyanakkor a kormányzati munka más területein az érdekeltség közvetettségére visszavezethetően nem feltétel nélküli az elvek érvényesítése.

Végezetül érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az átláthatóság és nyitottság fontos eleme minden kormányzati reformnak³³, különösen ott, ahol ennek nincsenek hagyományai. Ugyanakkor ezen elvek megvalósulását csak abban az esetben lehet biztosítani, ha ezt megelőzően sikerült a professzionális hivatalnoki kart³⁴ létrehozni.

³¹ A politika és a közigazgatás fontos összefüggésére utal F. Emmert, amikor kiemeli, hogy a demokratizálás egész folyamata kerül veszélybe akkor a mikor a polgárok az egymást váltó kormányokat saját érdekeiket szolgáló csalókként érzékelik, akik a közigazgatást az egyéni haszon kiaknázásának eszközként használják, s ahol a pitiáner bürokraták uralma váltotta fel a kommunista párt hatalmát, elutasítva a jog uralmát. F. Emmert: Administrative and Court Reform in Central and Eastern Europe European Law Journal Volume 9, Issue 3, July 2003.

³² Az átláthatóság és nyitottság fejlesztésének egyik leghatékonyabb módja a különböző részvételi formák alkalmazása különösen olyan területeken, ahol a társadalmi aktorok jelentősen hozzájárulhatnak a kormányzati programok sikeréhez. Azaz, a fejlett részvétel gyakran előfeltétele a valódi nyitottságnak és átláthatóságnak.

³³ A. J. G. Verheijen azonosította azokat a faktorokat, amelyek előidézhetik a reformok kudarcát:

- a közigazgatási reformok gyakran a tervezőasztalon születnek, figyelmen kívül hagyva a megvalósíthatóságot, valamint az érdekeltek bevonását a tervezési folyamatba,
- a jogalkotásnak, mint eszköznek a túlértékelése; a jogszabályok adaptációja nem szükségszerűen vezet változáshoz a közigazgatás működésében; a jog, mint a reform eszköze csak akkor eredményes, ha egyidejűleg egyéb feltételek is teljesültek,
- a közigazgatási változások nem hoznak szavazatokat, így a politikusok ilyen irányú érdekeltsége megszűnhet, még abban az esetben is, ha elvben elkötelezték magukat a hatékony, professzionális, kiszámítható közigazgatás mellett,
- a sikeres közigazgatási reformok megvalósítása hosszabb időszakot igényel, a reform megbukhat a kormányok gyakori változásának köszönhetően, hacsak nincs széles konszenzus a politikai erők között,
- a közigazgatási személyzet érdekelté tétele vagy bekapcsolása a reformokba nem mindig kielégítő,
- a közigazgatási reformok transzferabilitása korlátozott; az egyik országban bevezetett reformok nem valószínű, hogy sikerre vezetnek más államokban, hacsak nem illeszkednek a helyi viszonyokhoz.

A. J. Verheijen: Administrative Capacity Development-A Race Against Time? WRR Scientific Council for Government Policy, Working Document W107, The Hague, 2000.

³⁴ Az EU számos munkanyagja felívja a figyelmet arra, hogy a tagság megköveteli a jelölt államok közigazgatásának mennyiségi és minőségi változását. A közigazgatás minőségét, pedig döntően a hivatalnoki kar sajátosságai/ kiválasztás, képzés, továbbképzés stb./ határozzák meg. Lásd erről többek között Sustainable Institutions for European Membership SIGMA Papers: No.26. 10. p.

7. Az EU funkcionális követelményei: szervezet, személyzet

Korábban már utaltunk arra, hogy az uniós jogszabályok meghatározó része ágazati, szektorális jellegű. Ezek végrehajtása szempontjából ezért kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a közel 30 fejezetnyi *acquis communautaire* napi alkalmazásához kiépült-e olyan **intézményrendszer**, amely képes a jogalkalmazás feladatait színvonalasan végrehajtani. Ez a funkcionális követelmény nemcsak az adekvát szervezeti rendszer létrehozását fogja át, hanem a működésben döntő szerepet játszó, felkészült hivatalnoki kar létét is.

Az ún. megvalósítási hiány /implementation gap/ abban az esetben jelentkezik, ha a jogi normák európai standardok szerinti végrehajtásához nincsenek meg, vagy nem kielégítőek a kapacitások. Érdeemes felidézni, hogy az Európai Bizottság 1995-ben kiadott Fehér Könyve a társult országok csatlakozásával kapcsolatos előkészületekről elsődlegesen azokat a **jogi eszközöket** taglalta, amelyek teljesítése szükséges a közösségi szabályok végrehajtásához. Ugyanakkor a bizottság kiemelte annak fontosságát is, hogy a jogi szabályok formális átültetése nem elegendő, a megfelelő **intézményi struktúrák** kialakítására is szükség van az új jogi normák alkalmazásához.

A tapasztalatok szerint bizonyos mértékben még a tagállamok esetében is van több-kevesebb megvalósítási nehézség. Ezért a lényegi kérdés az, hogy a közép-kelet európai országok esetében az elmaradás³⁵ olyan mértékű-e, ami nehezíti, vagy esetleg lehetetlenné teszi fontos politikai célok megvalósítását.

A megfelelő intézményrendszer³⁶ kiépítése, s ezzel a megvalósítás és végrehajtás deficitjeinek a csökkentése azért is lényeges, mert:

- könnyebb és gyorsabb a jogi normák megalkotása és elfogadása, mint hatékony végrehajtó intézmények létrehozása,
- a jogi szabályozás mechanizmusa ellentétbe kerülhet a realizálás szempontjainak szisztematikus mérlegelésével, /megfelelő személyzet, a már létező szabályozással és intézményekkel való kapcsolatok stb./
- a jogalkotás során a finanszírozási szempontokat nem kellően veszik figyelembe, s hiányozhat a hosszú távú működés pénzügyi háttere,
- a jogalkalmazás sikere döntően a napi kapcsolatot intéző személyzet/jogi, menedzseri, politikai stb./ kvalitásától függ,
- az ágazati funkciókért felelős intézményekben a horizontális részlegek/ személyzet, pénzügy, koordináció stb./ kiépítésre is kellő hangsúlyt kell fektetni,

³⁵ A Bizottság által elkészített éves jelentések/ Progress Reports /viszonylagos pontossággal mutatják az egyes országok felkészültségének a fokát. Ugyanakkor, míg a jelölt országok ún. track record-ja a **menyiségi** mutatóknak köszönhetően/ pl. a köztisztviselők száma, képzésre fordított összeg, bíróság előtt megtámadott ügyek száma stb./ biztató képet mutat, addig valódi **kvalitatív** mutatókról/ pl. az eljárások sajátosságai a közigazgatási hatóságok előtt, a lakosság egyes csoportjainak megváltozott attitűdje stb./ azok költségessége és időigénye miatt viszonylag kevés információ áll rendelkezésre.

³⁶ A jól megtervezett közigazgatási struktúra három ismérve:

- funkcionáló horizontális és vertikális koordináló rendszerek,
- a hatáskörök és felelősségi körök világos meghatározása,
- közigazgatási személyzet megfelelő cselekvési szabadsággal.

T. Verheijen: Public Administration Reform: A Mixed Picture. In: Diversity in Action Edited by A. Bíró and P. Kovács LGI Books 2001.

- a közösségi jog végrehajtása mind a köz, mind, pedig a magánszféra aktív szerepét feltételezi.

Mivel a nemzeti közigazgatás autonómiája minden tagállam esetében gyakorlatilag teljes, mindeközül átfigó és teljes körű reformokról ebben a vonatkozásban nem lehet beszélni. Inkább a **fokozatos**, alkalmazkodó jellegű változások a jellemzőek. Ugyanakkor ez sem problémamentes folyamat, amit az Európai Bíróság elé kerülő ügyek viszonylag jelentős száma is igazol.

Az előbbi kérdés a csatlakozni kívánó országok egyik kulcsproblémája is, így az elvárások, és a megfelelési törekvések csomópontjában több intézményi megoldás³⁷ bontakozik ki.

Vannak olyan szakmai törekvések, elképzelések, amelyek szükségesnek tartják egy európai ügyekkel foglalkozó minisztérium létrehozását³⁸, s ezzel nemcsak a folyamat fontosságát jelzik, hanem egyben az irányítási, döntési jogköröket is egy kézbe vonják össze. Ehhez képest egy további variáció, amikor egy speciális európai ügyekért felelős miniszter kerül kinevezésre, mint például Franciaországban, akinek azonban nincs erős szervezeti háttere. Gyakorlatilag ezt az utat választotta Magyarország³⁹ is az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszteri poszt létrehozásával.

Ezzel a megoldással szemben Németországban például az európai politikák sokszínűsége, valamint ágazati jellege miatt nem tartották szükségesnek külön európai ügyekkel foglalkozó minisztérium létrehozását, mivel ez a „szuper minisztérium” mérete és a feladatainak komplexitása miatt leküzdhetetlen koordinációs problémákat okozott volna. A külügyi tárca vezetője látja el teljes jogkörrel az európai ügyek képviselését.

Az önálló uniós minisztérium helyett a tagállamokban szinte minden közigazgatási szervnél létrehoztak speciális részlegeket, amelyek aktívan közreműködnek a közösségi jog előkészítésében és végrehajtásában. Ez a helyzet a regionalizált államokban, Spanyolországban és Olaszországban is. A decentralizált és unitárius államok központi, valamint azok területi szerveinél is léteznek uniós egységek. Ugyanakkor nem figyelhető meg lényeges szervezeti változás a helyi önkormányzatok szintjén⁴⁰, amelyek általában felelősek a

³⁷ A kérdést részletesen tárgyalja Tony Verheijen: The Management of EU Affairs in Candidate Member States: Inventory of the Current State of Affairs In: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers: No.23.

³⁸ Érdekes tapasztalat, hogy azon jelölt államokban, ahol a közösségi szabályok végrehajtásának feladata megoszlott több minisztérium között/ pl. Lettország 2003-ig / jelentkeztek a nem megfelelő nemzeti struktúrák és eszközök miatt gondok. F. Emmert hivatkozott mű 308. p.

³⁹ A magyar központi közigazgatás uniós döntési mechanizmusait és az abban kulcsszerepet betöltők pozícióit részletesen tárgyalja: Krisztina Vida: The Management of Accession to the European Union: EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary Forrás: <http://europa.eu.int>

⁴⁰ Az uniós országok helyi önkormányzatainak gyakorlatát részletesen tárgyalja European Integration and Local Government Edited by M. J. F. Goldsmith and K. K. Klausen Edward Elgar, Cheltenham, UK Brookfield, US 1997. A szerzők kiemelik, hogy alapvetően a területi és helyi önkormányzatok négy kategóriába sorolhatók az uniós viszonyt illetően. Az élen járnak a proaktív jelzővel illethető, sikeresen pályázó és adottságaikat jól kihasználó városok és régiók/ pl. Birmingham, Észak Pas de Calais /. A második és harmadik kategóriába tartoznak az aktív és passzív önkormányzatok, amelyek még kevésbé voltak képesek kiaknázni a közösségi forrásokat. Magatartásukra a „wait and see”attitűd a jellemző. A sor

közösségi jog gyakorlati végrehajtásáért. Ezek⁴¹ a nemzeti és a szupranacionális jogot ugyanazon szervezeti keretek között hajtják végre, jelentős részben a sajátos háttér ismerete nélkül, a szükséges differenciálást mellőzve.

Az európai integrációs folyamat csak néhány területen vezetett a közigazgatási struktúrák valódi innovációjához. Így például, Németország, Dánia és Hollandia kivételével, ahol már korábban is léteztek, minden uniós államban sor került környezetvédelmi minisztérium kialakítására, az uniós környezetvédelmi politika jelentőségének és növekvő szerepének a felismerése alapján. Ugyanakkor továbbra is érvényesnek tekinthető az a megállapítás, hogy a nemzetek feletti szabályozás **nem vezet** automatikusan intézményi **konvergenciához**. A környezetvédelmi hatáskörök elosztása és a szervezeti formák kialakítása is inkább a nemzeti rendszerek sajátosságait, állandóságát mintsem a közösség által domináns környezetvédelmi politika befolyását tükrözi.

Egy további lehetséges vizsgálati aspektus az EU funkcionális követelményei és a tagállamok közigazgatásának viszonya tekintetében annak felmérése, hogy a **belső koordináció** milyen formákat ölt és ez milyen hatással van a közigazgatás hagyományos intézményrendszerére.

Az vitán felül áll, hogy a koordinációs szükséglet a jelenlegi és leendő tagállamokban számottevően növekszik, mivel számos minisztérium, hatóság, területi vagy helyi önkormányzat stb. véleményének, álláspontjának a megismerése szükséges mielőtt a tagállam a nemzeti álláspontot megfogalmazza és képviseli a közösségi döntéseket megelőzően. A gyors és rugalmas nemzeti egyeztető mechanizmusok tehát előfeltételét jelentik a nemzeti érdekek hatékony képviseletének.

Az ezen a téren elvégzett összehasonlító elemzések rámutattak arra, hogy a tagállamok mindegyike törekedett az európai politikák minisztériumokon belüli és az egyes tárcák közötti koordinációjának a javítására, mégis azonban a hagyományos eljárások gyökeres reformjára itt sem került sor, inkább a működő **mechanizmusok kibővítése** a jellemző. Ezzel magyarázható, hogy az európai ügyek centralizált/Franciaország/ és decentralizált/Németország/ koordinációs mechanizmusai egyaránt fellelhetőek a közösségen belül. Feltehetőleg a jövőbeli tagállamok esetében is megalapozatlan várakozás volna egyfajta uniform megoldás elterjedése, a nemzeti sajátosságok, a létező intézményrendszer alkalmazkodó készsége bír majd elsődleges befolyással.

Az európai ügyekkel kapcsolatos koordináció nem korlátozódik a közigazgatás hagyományos szerveire. Ellenkezőleg, az érinti a közjogi szféra olyan intézményeit is, mint a parlament, s a regionális és helyi önkormányzatok, kamarák, más érdekképviseleti szervek. Ezek vonatkozásában, a mélyebb elemzést mellőzve annyi megállapítható, hogy az uniós ügyek

végén tipikusan kis méretű, kedvezetlen szervezeti, szakmai, pénzügyi jellemzőkkel bíró önkormányzatok helyezkednek el. Számukra az unió távoli, ezoterikus.

⁴¹ Valószínűsíthető, hogy a magyar önkormányzatok esetében is a jelentős központi segítség és támogatás /pl. Az uniós csatlakozás önkormányzatokat érintő feladatai, a helyi önkormányzati rendeletek átvilágítása közösségi jogi szempontból Belügyminisztérium, Módszertani segédanyag, Budapest 2002. január stb./ ellenére, főként a kisebb településeken számolni kell a felkészülés különböző területein tapasztalható lemaradásokkal.

belső kezelése, a döntések előkészítésében, a javaslatok megfogalmazásában való részvétel egyéni és intézményi szinten is leképezi majd a **nemzeti politikai mintákat**.

8. Következtetések

A megbízhatóság, a kiszámíthatóság, az átláthatóság, a hatékonyság és a hatásosság elveinek a közigazgatásban történő elfogadható szintű megvalósítása szükséges feltétele a közép és kelet európai országok csatlakozásának. Az *acquis communautaire* adaptációja kívánatosá teszi az alapelvek valós alkalmazását. Mindez nemcsak a jó szándékon múlik, hanem az elveknek be kell ágyazódnuk, át kell hatniuk a mindennapi gyakorlatot a közigazgatásban a jogalkotás, a megfelelő intézmények kialakítása és a minőségi közszolgálat megvalósítása révén.

Ugyanakkor a gyakorlatba történő átültetés stabil, kiszámítható intézményrendszert, valamint olyan közigazgatási személyzetet követel meg melyek kiépítése irányába még csak a kezdeti lépések⁴²történtek meg. Hogy milyen jelentős mértékben a kell a kandidáló országok közigazgatásának a „váltóját átállítani” azt szemléletesen taglalja T. Verheijen, amikor a közigazgatási reformok ellen ható erőket⁴³elemzi. A térség országainak adottságait figyelembe véve az európai közigazgatási tér, mint **jövőkép** orientálja⁴⁴ a csatlakozni kívánó országok intézményfejlesztő munkáját, s ebből fakadóan szerepe egyértelműen pozitív.

Ez még akkor is így van, ha empirikusan az európai közigazgatási tér ma még kevésbé igazolható. Nagy valószínűséggel a kétségtelen konvergenciára utaló jelek, megoldások, eljárások, szokások stb. mellett a jövőben is az EU a különböző adminisztratív rendszerek, gyakorlatok és megoldások keretében fog szolgálni, s ez a komplex realitás megalapozottá teszi az **Európai Adminisztratív Közösség**⁴⁵ fogalmának a használatát.

⁴² A közép-kelet európai rendszerek törékenységét jól illusztrálja F. Emmert azon megállapítása, mely szerint ezen országok struktúrája fej nehéz és sok függ a rövid távú politikai preferenciáktól. A karrier kilátások, a szakmai fejlődési utak, valamint a humán erőforrás fejlesztés eszközei politikai intervencióknak/sic!/ és bizonytalanságnak vannak kitéve. Világos teljesítménykövetelmények meghatározása indokolt minden közszolgálati poszt esetén, az érdemen alapuló előmeneteli rendszert megalapozva. Modellekre, a bevált, jó gyakorlati megoldások terjesztésére, etikai kódex, értékelési rendszerek, működési útmutatók, képzési formák bevezetésére, alkalmazására van szükség. F. Emmert id. mű 310. p.

⁴³ Sajátos történelmi örökség a múltból, hogy 1945 és 1990 között a közigazgatás szinte teljes mértékben átpolitizálódott, s működését ideológiai megfontolások is befolyásolták, a mellett, hogy egyben az állami elnyomás fontos eszközeként is funkcionált. Kialakult a párt és állami bürokráciák vertikális és horizontális rendszere, jelentős fragmentációt eredményezve, továbbá nem különült el a köz és magánszférában dolgozókra vonatkozó jogi szabályozás, ami szintén a politikai befolyásnak kedvezett. A depolitizálás nemcsak időigényes feladat, hanem az egész társadalom kulturális viszonyainak a megváltozását is feltételezi.

A kutató szerint nem véletlen, hogy a közigazgatási reform fogalmát gyakran félreértik Közép és Kelet Európában. A reform szó önmagában a meglévő intézmények megváltoztatását jelenti. Ugyanakkor ebben a régióban soha nem létezett nyugat európai értelemben vett közigazgatás, amiből az következik, hogy nem a létező struktúrát kell megreformálni, hanem egy teljesen újat kell létrehozni. Hiv. mű 32. p.

⁴⁴ Az integráció és a magyar közigazgatás viszonyát elemezve erre a következtetésre jutott Lőrincz Lajos is, amikor megállapította: „uniós taggá válásunkkal olyan impulzusok érik közigazgatásunkat, amelyek minőségének javulását eredményezik.” Dr. Lőrincz Lajos: Európai integráció-magyar közigazgatás Magyar Közigazgatás 1998. július, XLVIII. évf. 7. sz.

⁴⁵ Az elnevezés Heinrich Siedentopf és Benedikt Speer idézett tanulmányban került megfogalmazásra.