

Nemzeti
Közszolgálati Egyetem

Vezető-és Továbbképzési Intézet

BALÁZS ISTVÁN
***Az európai unió
és a közigazgatás-fejlesztés***



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Szerző:

© Balázs István 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor



Tartalom

I. Az Európai Unió és a tagországi közigazgatás viszonya	4
II. Az európai közigazgatás és közigazgatási jog fogalma és jelentése	10
III. Az Európai Unió és a tagországok közigazgatás-fejlesztésének intézményes kapcsolatrendszere, valamint az OECD szerepe.	13
Irodalom	15
Fogalomtár.....	16
Önellenőrző tesztkérdések	17

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉS¹

1. Az Európai Unió és a tagországi közigazgatás viszonya

Mára már közismert tény, hogy az Európai Unióban a tagállamok közigazgatása nem tartozik az Unió szabályozási hatáskörébe. A másik kiinduló pont az a – napjainkra már részben vitatott – tény, hogy az Uniónak saját, a tagországokban működő közigazgatása nincs, így az uniós döntések előkészítése és végrehajtása tagállami közigazgatás feladata. A tagállami közigazgatás helyzete, működésének kapacitása sokáig nem jelentett központi kérdést az Unió működésében. Ez a helyzet azonban alapvetően megváltozott a volt szocialista országokat érintő keleti bővítés csatlakozási folyamatában. Ennek oka, hogy a nagyszámú és korábban gyökeresen eltérő államfelfogáson alapuló más közigazgatással rendelkező új tagországok közigazgatásának a tagállami működéshez szükséges kapacitása, illetve annak megléte komoly kétségeket vetett fel.

Csatlakozási feltételként azonban nem lehetett előírni semmilyen a közigazgatás felépítésére és működésére vonatkozó elvárást, mivel az nem tartozott és ma sem tartozik az Unió hatáskörébe. A problémát azonban meg kellett oldani, hiszen az egész közösségi működést befolyásoló tényezőről volt szó, ezért „az uniós működéshez szükséges közigazgatási kapacitás” meglétét a Római szerződésből² és más dokumentumokból, így az uniós tagságra pályázó közép- és kelet-európai országok számára a koppenhágai és madridi kritériumokból vezették le és határozták meg azt csatlakozási feltételként. Fontos kiemelni ezek közül azt, hogy az 1993-ban elfogadott Koppenhágai dokumentum csatlakozási feltételként három fajta kritériumot határozott meg. Politikai feltételként a plurális polgári demokráciát garantáló stabil intézményrendszer meglétét, a jogállamiságot és az emberi jogok és a kisebbségi jogok tiszteletben tartását írták elő. Gazdasági feltételként állapították meg a működő piacgazdaság meglétét, míg a jogi feltétel a közösségi joganyag átvétele és az Európai Unió különböző politikai, gazdasági és pénzügyi céljainak az elfogadása volt. A kiindulásként meghatározott csatlakozási kritériumokat az Európai Tanács 1995-ben, Madridban tartott konferenciája fejlesztette tovább, és itt került fel először a csatlakozni szándékozó országok közigazgatási kapacitása mérésének és szükség szerinti bővítésének az igénye. Ezt azonban megnehezítette az a körülmény, hogy a közigazgatási kapacitás meglétét vizsgáló kritériumrendszer nem állt rendelkezésre, mivel ezzel eddig nem foglalkoztak, és erre hivatott uniós szerv sem volt. Az Unió ezért a fejlett ipari államokat tömörítő gazdasági együttműködési és fejlesztési szervezethez, az OECD-hez, illetve annak Közigazgatási Bizottságához (PUMA) fordult segítségért. Az OECD ugyanis már 1988-tól foglalkozott a tagországok közigazgatásával a globalizáció jegyében a neoliberais államfelfogásnak megfelelő és New Public Managementként (NPM) ismertté vált „Új Közmenedzsment” irányvonal közigazgatási alkalmazása érdekében. Ennek keretében az Unió megbízásából került sor a „Közös Közigazgatási Térség” – „Common Administrative Space” – fogalmának megalkotására és annak jellemzőit tartalmazó szempontrendszer kialakítására, amit a csatlakozni kívánó országok számára először 1997-ben a holland elnökség kezdetén Rotterdamban mutattak be. Fontos utalni arra, hogy a dokumentumban kiindulópontként rögzítették, hogy az Unió alapszerződesei, így az 1957-ben elfogadott Római Szerződés vagy az 1992-es Maastrichti Megállapodás sem tartalmaznak olyan a jogi szabályozást, amely alapján a tagországok közigazgatásának felépítésére, eljárására, vagy működésének bármely területére közvetlenül kötelező rendelkezéseket lehetne hozni. Ami azonban levezethető az alapítói szerződésekből és így kötelezően számon is kérhető, az a „tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás” megléte. Az Európai Unió éppen ezek megteremtése érdekében dolgozott ki az akkori tagországok közigazgatásának közös értékrendjére, mint közös európai közigazgatási teret alkotó keretre épülő ajánlásokat „Közös Közigazgatási Térség” (Common Administrative Space) néven és hozott létre közigazgatás-fejlesztési segélyprogramot az Európai Unió Bizottságának és az OECD PUMA közös SIGMA programja révén. Ezen eszközök felhasználásával került sor elsősorban a csatlakozás folyamatában a tag-jelölt országok közigazgatásának vizsgálatára és a megfelelőnek tartott irányba történő fejlesztésére. Ennek keretében jelent meg tehát először intézményes formában az EU és a tagországok közigazgatásának viszonya, valamint a közigazgatás fejlesztése az OECD szerepkörét is beleértve. A tananyag is erre tekintettel szól az EU és az OECD közigazgatás-fejlesztési szerepköreiről.

¹ A témakörrel rövid, de igen átfogó áttekintés jelent meg „Közigazgatás-fejlesztés az EU-elnökség tükrében. Magyar Közigazgatás Új folyam, 1. szám, 67-70. oldal.

² EK Szerződés 3. És 5. Cikkelyei.

A „Közös Közigazgatási Térség” (Common Administrative Space) a következő közigazgatásra vonatkozó főbb célkitűzéseket határozta meg a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése érdekében:

- * átlátható közigazgatási szervezet és döntéshozatali eljárás meglétét;
- * a demokratikus hatalomgyakorlást és a hatalmi ágak különválasztását, az emberi jogokat és a jogérvényesítést biztosító demokratikus jogrendet;
- * olyan kormányzati szervezet működését, amely biztosítja a hatékony tárcaközi koordinációt és a szoros kapcsolatot a pénzügyi tervezés és költségvetés rendszerével, amely megfelelő hatalommal ruhazza fel a kormányt ahhoz, hogy gyakorolja az ország vezetését;
- * megfelelően egyeztetett politikai döntéseket és a döntések megvalósítását biztosító eljárásokat a törvényalkotás és jogi szabályozás terén, az eljárások jogi és technikai érvényesíthetőségének biztosítását, a döntések pénzügyi, gazdasági és társadalmi hatása értékelésének lehetőségét;
- * olyan közszektor, amely működésének különböző területein egy átlátható
- * jogi struktúrában biztosított önállóság mellett alkalmas a rábízott feladatok ellátására;
- * megfelelő kormányzati intézkedési és ellenőrzési eszközök meglétét, olyan közigazgatási eljárási kódexként elfogadott jogszabályt, amely meghatározza az állampolgárok és az általuk megválasztott kormányzat viszonyát, biztosítja a kormányzati munka áttekinthetőségét, valamint a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést, a közigazgatási határozatok indoklását és az ügyintézési határidők tiszteletben tartását, a különböző eljárások során az ügyfelek és más érdekeltek meghallgatási lehetőségét, a jogorvoslati lehetőségeket;
- * a kormány és a társadalom közötti, valamint a nem kormányzati szervezetekkel és az érdekképviselői szervekkel folyamatos kapcsolattartásról rendelkező jogszabályok és intézményrendszer meglétét;
- * jogilag szabályozott hivatásszerűen működő közszolgálatot, amely a garantált humánpolitikai elvekre (bérrendszer, képességek, anyagi ösztönzés, stabil munkaerő) épül, erre alapozott munkaerő-toborzási és ösztönzési gyakorlattal működik, a mindenkori legális kormányzati politika megvalósítását végzi, de a kormánypolitika iránt elfogulatlan, azt nem szolgáló módon valósítja meg;
- * a különböző közintézmények elszámoltathatóságát és a közigazgatási aktusok és intézkedések, megbízhatóságát szavatoló jogszabályok és etikai normák meglétét;
- * költségvetési és adóigazgatási intézmények megfelelő működését, amelyek képesek biztosítani az adók hatékony begyűjtését és a közpénzek megfelelő kezelését és hatékony elköltését;
- * a közigazgatási döntések végrehajtásáért és nyomon követéséért felelős, a köztisztviselők által követett, korrupciómentes belső és külső ellenőrző intézmények létrehozását;
- * független bírósági rendszer meglétét olyan eljárásokkal, amelyek biztosítják a jogviták gyors és végleges rendezését, és lehetővé teszik a gazdasági, közigazgatási és egyéb területeken keletkező peres ügyek elbírálását;
- * törvényekben egyértelműen meghatározott jogosítványokkal rendelkező, politikai ellenőrzés mellett tevékenykedő, de a politikától független rendészeti szervek működését.

A csatlakozás folyamatában az éves ország jelentések keretében vizsgálták a fenti kritériumok meglétét és érvényesülését, illetve dolgoztak ki biztosításuk érdekében a már említett OECD SIGMA program segítségével különböző közigazgatás-fejlesztési programokat.

Az Európai Közigazgatási Tér (EAS) fogalma azonban fejlődése során az Unió keleti bővítésétől eltérő bővebb fogalomra vált. Ennek több oka is volt, de ezek között az egyik fő ok annak tarthatatlansága volt, hogy csak a csatlakozni szándékozó egykori szocialista országok számára fogalmazódjanak meg közigazgatási követelmények a kapacitás oldaláról.

Az OECD PUMA által programszerűen ösztönzött és hirdetett közigazgatási globalizáció a keleti bővítéstől függetlenül is hatott az EU szerveire és a többi tagországra egyaránt.

Az „Európai Közigazgatási Tér” ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy az EU és a tagországok egyre intenzívebbé váló közigazgatási együttműködése miatt kialakult egy, a működésben kifejeződő közös közigazgatási kultúra. Közös európai közigazgatási térről azonban csak akkor lehet beszélni, ha a közigazgatási elveknek, szabályoknak, eljárásoknak kialakul egy olyan rendszere, amely a tagországi alkotmányos kereteken belül érvényesül. Mindezekre tekintettel a fogalom megjelenése és fejlődése ellenére sem válhatott céllá a tagországok számára kötelezően előírt közigazgatási struktúra, eljárás és közszolgálat, hanem csupán a közösen kialakított működési elvek beazonosítása és elfogadása, amelyeket az egyes tagországok közigazgatásában szükséges érvényesíteni.

A tagországok közigazgatási rendszereinek működését átható legfontosabb közös alapelvek a következők:

* **Megbízhatóság és kiszámíthatóság:**

A **közigazgatási** szervek döntéseinek követniük kell a jogszabályokat, amelyeket a köztisztviselőknek részrehajlás nélkül kell alkalmazniuk mindenkivel szemben. Ezt a kiszámíthatóságot és megbízhatóságot szolgálja a közhatalommal való arányos fellépés követelménye, a korrekt eljárás elve valamint a **közigazgatási döntések határossága**, a hivatásszerűen és szakszerűen, jogszerűen működő közszolgálat és annak a politika részéről biztosított integritása, mely a pártatlanságon és a szakmai függetlenségen alapul

* **Nyitottság és átláthatóság:**

A közigazgatás nyitottsága azt jelenti, hogy a **közigazgatásnak külső ellenőrzési rendszere működik**. Ez a nyitottság és átláthatóság azt a célt szolgálja, hogy a közigazgatásban a közérdek érvényesüljön és csökkenjen a hibás közigazgatási döntések és a korrupció valószínűsége, de fontos az egyének jogai védelme szempontjából is.

* **Elszámoltathatóság a demokratikus testületek, az állampolgárok és az igazságszolgáltatás felé:**

A közigazgatás számon kérhetősége azt jelenti, hogy a közigazgatás köteles indokolni döntéseit. A közigazgatási jognak szabályozni kell a hatóságok felelősségi rendszerét, a közigazgatásnak felelnie kell cselekedeteiért, akár más hatóság vagy törvényhozó, illetőleg bírói szervek előtt.

* **Hatékonyság és eredményesség:**

A hatékonyság a közigazgatás és a közszolgálat egyik meghatározó értéke, mivel az állam vált a legnagyobb közszolgáltatások ellátójává. A közpénzek korlátozottsága következtében a hatékonyság és a hatásosság érvényesítése fontos a közszolgáltatások területén is. A hatékonyság, a felhasznált közpénzek és az elért eredmények közötti optimális viszonyt jelenti. A hatékonysághoz kapcsolódnia kell azonban a hatásosságnak és az eredményességnek is, ami a közigazgatás teljesítményének mércéje abban, hogy mennyire sikeres a kitűzött célok elérésében

Mindezek az elvek érvényesülésükkel elősegítik az Európai Közigazgatási Tér, mint közigazgatási kultúra kialakulását. Ennek lényege abban áll, hogy az alapvető közigazgatási intézmények kompatibilisek az egyes országokban egymással, azok közös elvek, szabályozási tartalom és közszolgálati értékek alapján tevékenykednek.

A közös elvek megteremtik az egyes tagországi közigazgatási rendszerek egymáshoz történő közelítésének feltételeit, és alapját képezhetik egy koherensebb, emiatt a köztisztviselők számára is átjárható európai rendszernek

A „jó kormányzás” neoliberális közigazgatás politika szülte és a globalizációhoz kötődő követelménye összekapcsolódott a demokrácia és a szubszidiaritás elvének következetes alkalmazásával is. Az Európai Parlament 2001-ben fogadta el és hozta nyilvánosságra „A helyes hivatali magatartás európai kódexe” című fehér könyvét³, ami az uniós kormányzás és jogalkotás átalakításának a keretdokumentumaként a nyitottság, a részvétel, a számon kérhetőség, a hatékonyság és a koherencia követelményeit tartalmazza.

Az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának tartalmára nagy hatással volt a szubszidiaritás elvének közigazgatási adaptációja és az 1990-es években meghatározó irányzat, a regionalizáció. A régió és regionalizáció fogalma azonban a kezdetektől fogva vitatott volt az elméletben és a gyakorlatban egyaránt, ezért a tudományos műhelyek és a különböző nemzetközi szervezetek folyamatosan törekedtek az egységes fogalomalkotásra. Ennek eredményeként a helyi önkormányzatokkal intézményesen foglalkozó Európa Tanács⁴ megfogalmazása szerint a régió, mint földrajzi egység alatt az egyedi sajátosságokkal rendelkező, de közös jellemzőket magában foglaló területi egységet értünk. A régiók, mint állami szervek ezekre épülve létrejöhetnek politikai okok következtében egy adott állam területén belül, az állami feladatok területi megosztásaként, de létrejöhetnek különböző közigazgatási funkciók ellátására is. Közigazgatási értelemben a régió olyan közigazgatási egységet jelent, mely a települési és a központi szint között a központi szinthez legközelebbi területi szinten működik. A régió gazdasági egység is lehet, mely sajátos gazdasági arculattal rendelkezik.

Ebből következik, hogy a komplex régiófogalom társadalmi, gazdasági és közigazgatási egységet jelent egyszerre, ami az egységes nemzetállam területi decentralizációjához vezet. *A regionalizáció tudatos felülről jövő állami tevékenység, mely az állam területi munkamegosztását fejezi ki.* A regionalizmus, mint politikai mozgalom alulról felfelé irányuló kezdeményezéseket foglal magában, amelynek célja, hogy egy-egy földrajzi területi egység társadalmi, gaz-

dasági és politikai sajátossága érvényesüljön az állam területi beosztásában. Az Európai integráció folyamatában a regionalizáció és a regionalizmus egyaránt érvényesült, sőt 1995 és 2000 közt prioritást kapott. Ennek eredményeként jött létre a nemzeti határokat átívelő regionális politika. A regionális politika az EU-t területi szinten kezeli, és annak fejlesztését a regionális különbségek kiegyenlítésében határozza meg. Európa fejlődésében egy időben a regionális – nemzeti állam alatti – szint felerősödött és célul tűzték ki a Régiók Európájának megvalósítását.

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés a regionális politika általános céljait a fenntartható, kiegyenlített és hosszú távú fejlődés biztosításában, a határok nélküli gazdasági tér megteremtésében, a gazdasági és szociális kohézió erősítésében határozta meg.

Az Európai Unió által elfogadott NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) rendszer (1988) arra szolgált, hogy az eltérő fejlettségű területeket ezekben az egységekben lehessen elemezni, tervezni és fejlesztési alapokon keresztül támogatni. A NUTS rendszer ötszintű, három ebből a területi, kettő pedig a települési szintre vonatkozik.

- a NUTS 1 szint a nagyrégió, vagy az egész ország.

- a NUTS 2 szint a regionális politika, a Strukturális Alapok felhasználási területének tekinthető.

- a NUTS 3 szint a régióknál kisebb területek, a speciális programok megvalósításának régiója.

A NUTS szintek nem minden esetben esnek egybe az országok közigazgatási beosztásával, de a regionalizációval éppen a NUTS 2 szinten törekedtek arra, hogy egységesség valósuljon meg és létrejöjjön a „Régiók Európája”, mint a tagországokon átívelő föderális Európa.

Ez a Régiók Bizottsága által támogatott koncepció azonban nem kapott támogatást a tagországok többségétől és bizonyos mértékben helyette került sor a **többszintű kormányzás** programjának meghirdetésére.

Az Európai Parlament állásfoglalása szerint, a szubszidiaritás elvére alapozva a többszintű kormányzás sajátos modelljét kéne megvalósítani. Ez azt jelentené, hogy a közügyek intézésében a települési és a regionális (területi) önkormányzatok kapnának elsődleges szerepet a tagállamok kormányai mellett. A tagállamok kormányai azonban mérsékelt lelkesedéssel fogadták e törekvéseket.

Az eddigiekben említett európai integrációs törekvések tehát mindeztől megkülönböztetve a gyakorlatban nem jártak valós eredménnyel, így jelenleg az Európai Közigazgatási Teret a közös közigazgatási kultúra megteremtése jellemzi a működésben. Ez a „jó kormányzás”, amelynek elvei jogilag releváns módon az Európai Unió Alapjogi Kartájában⁵ jelennek meg (41. §) „A Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexében”⁶ kerül részletezésére. Bár a Kódex alapvetően az Unió szerveire terjed ki, de a brüsszeli remények szerint az Európai Közigazgatási Térségen keresztül az beszívárog a tagországi közigazgatásokba is. A Kódexet az Európai Parlament 2001-ben fogadta el és összesen 27 §-ban részletezi az Alapjogi Karta 41.§-át.

Az alapelvek közt a következők érdemelnek kiemelés:

* a törvényesség (4.§),

* a diszkrimináció tilalma (5.§),

* az arányosság (6.§),

* a koherencia (10.§),

* a hatalommal való visszaélés tilalma (7.§),

* a részrehajlás-mentesség és függetlenség (8.§),

* az objektivitás (9.§),

* a méltányosság (11.§),

* az udvariasság (12.§),

* a beadványokra való válaszadási kötelezettség (12.§),

* a döntések közlésének kötelezettsége minden érintett számára (20.§), valamint

* az eljárások nyilvántartásának és nyomon követhetőségének az elve (24.§).

A „Közös Európai Közigazgatási Tér” intézménye tehát eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódó dokumentum, amelynek rendeltetése a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt.

Az Európai Közigazgatási Térség ennél többet takar, ez a tagországok közigazgatási kultúrájára ható folyamatosan gazdagodó alapelvek összessége. Ezek alkalmazása azonban nem kötelező, mert a tagállamok köz-

³ <http://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces/hu/3510/html.bookmark#/page/1> Alapját képezte az Európai Unió Alapjogi Kartája 41.§-a (<http://eur-lex.europa.eu>)

⁴ Lásd bővebben; Balázs István; Középszintű önkormányzatok Európában. Új Magyar Közigazgatás 2009/ 10.

⁵ <http://eur-lex.europa.eu>.

⁶ www.ombudsman.europa.eu.

igazgatása nem tartozik az Unió szabályozási körébe, de olyan közös nevezőnek minősül, mely magába foglalja a tagországok közigazgatásának közös értékeit és meghatározza azok fejlesztését, így pedig hatással van az egész közigazgatásra.

Az „Európai Közigazgatási Térség” fentiekben vázolt rövid fejlődéstörténete és tartalmi átalakulása nem problémamentes és nem is általánosan elfogadott, ezért már eddig is sok vitát váltott ki a közigazgatás-tudományban és a gyakorlatban egyaránt.⁷

A vitáknak több oka is van, de a legfontosabb az azt kidolgozó és csatlakozási folyamatban alkalmazó már említett OECD SIGMA program által adott értelmezés, amelyet sokan a nemzeti szuverenitásba történő beavatkozásnak vélnek.

Az OECD SIGMA szerint ugyanis az „Európai Közigazgatási Tér a tagállami közigazgatások fejlődését konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt a konvergenciát pedig több tényező is befolyásolja, köztük az egyéni és társas vállalkozások részéről megnyilvánuló gazdasági nyomás, a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat.”⁸

Ez pedig oda vezetett, hogy kialakult egy „informális közigazgatási acquis communautaire”, amely magába foglal minden olyan Uniós rendelkezést, amely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat az eljárási szabályokra, a szervezetre és az Európai Unió belüli joggyakorlatra.

Ennek az informális acquis-nak az integrációs szintje határozza meg egy adott tagország részéről azt, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához a közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik.

Az europanizáció és a konvergencia így kapcsolódik össze az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmában.

Csak hogy az ezt vitatók szerint a konvergencia meglétének és érvényesülése konkrét mértékének értékelése akár a tudományos vitákban, akár a konkrét döntések meghozatalánál, vagy a gyakorlati érvényesülésben nehéz, kétségbe vonható és nem alakultak ki rá megbízható és mindenki által elfogadott módszerek sem.

Emiatt az Európai Közigazgatási Térség azon tartalmi értelmezése, miszerint az az egyes ágazatokon belüli egységes európai elvek és szabályozás mentén működő és igazgatott közigazgatást jelent⁹, alapvetően megkérdőjelezhető.

Mindezek alapján a főként a tradicionális demokráciákhoz tartozó tagországokból származó szerzők¹⁰ egy része odáig megy, hogy az OECD SIGMA által adott fogalom egészét kétségbe vonja azért, mert benne keveredik az Unió és a tagállamok együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában és a tagországok közigazgatásának valós konvergenciája, amit nem látnak igazolhatónak.

Mindezeket a kétkedő álláspontokat alátámasztják az előzőekben tárgyalt alapelvek, főként azok közigazgatáson túlmutató általános keret jellege, amelyek érvényesüléséről eddig még nem készült vizsgálat, vagy értékelés és erre alkalmas intézményrendszer sincs.

A tagországok közigazgatásának fejlesztése szempontjából pedig nem közömbös, hogy az az egységesülés irányába halad, vagy marad a sokszínűség és csupán a kompatibilitás és az ekvivalencia jellemzi.

Ez az alapvető dilemma határozza meg egyben azt is, hogy létezik-e európai közigazgatás és közigazgatási jog, és ha igen, akkor mit értünk alatta?

A közigazgatás globalizációjának problematikája egyébként kilép az európai földrajzi dimenziókból is. Főleg az OECD az a szervezet, amely ezt a kérdést a legitenzívumban vizsgálja.

Az utóbbi időben kialakult különböző közigazgatási térségelméletek¹¹ szerint a világ nagy földrajzi régiói egyben sajátos és beazonosítható közigazgatási teret is jelentenek. Talán azért fogalmazódhattak meg ilyen elméletek, mert az elméletileg is vitatott nagy közigazgatási rendszerek belülről is differenciáltak és a globalizációhoz szükséges közelítés csak több lépcsőben valósítható meg perspektivikusan.

Tény azonban az is, hogy a globális kormányzás neoliberális elmélete nem igazán tudott mit kezdeni a jogállami keretek közt működő és a nemzeti jog által szigorúan szabályozott közigazgatások sokszínűségével, de módszereiben, így különösen a dereguláció és annak továbbfejlesztéseként megjelenő szabályozási reformprogramok, mindenekelett a gazdasági jog globalizációján keresztül elérte a közigazgatást is. Erre jó példa, hogy a független szabályozó közható-

ságok elterjesztésével egész ágazatokat sikerült kivenni a nemzeti kormányok ráhatása alól és ezt az eszközt átvette az EU is az integráció kiterjesztése érdekében.

Az alkalmazott közigazgatási anyagi és eljárási jog nemzetközi harmonizációja azonban még nagy problémákat vet fel az EU jogharmonizációja tekintetében is.

Egyebek közt ezért is kettőződött meg a közigazgatási térség fogalma egy normatív, vagy formális fogalomra és egy intézményes, az eredményekre koncentráló informális fogalomra, mert szilárd normatív alapokat nehéz kimutatni.

Az informális közigazgatási térség fogalma esetében a közigazgatás működésének a tartalma integrálódik nemzetközileg a globalizáció jegyében, így lesz belőle a különböző hatékonysági és minőségi indikátorok közé szorított közigazgatási kapacitás, mint a gazdaság működtetésének és fejlesztésének meghatározó eleme.

⁷ Lásd pl. Heinrich SIEDENTOPF-Benedikt SPEER; La notion d'espace administratif européen In Droit Administratif Européen sous la direction Jean-Benard AUBY et Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Ed. BRUYLAN, 2007, Bruxelles, 300-317 pp.

⁸ European Principles for Public Administration, SIGMA Papers Nr. 27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, Paris, 1999.

⁹ Lásd mint 8. sz. jegyzet.

¹⁰ Danielle BOSSAERT Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen, Maastricht, 2001.

¹¹ Lásd Pl. Demetrios Argyriades, Gérard Timsit; Moving Beyond the Crisis: Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space. Pour Dépasser la Crise: un Espace Administratif Commun. Collection : Public Administration Today - Administration publique aujourd'hui, Edition Bruylant, 2013, Bruxelles.

2. Az európai közigazgatás és közigazgatási jog fogalma és jelentése

Az európai közigazgatási jog fogalmának megjelenése az előbbi fejtegetésekből következően újdonságnak számít, az elmúlt két évtizedben alakult ki¹², de koránt sem beszélhetünk meglétét és terjedelmét illetően konszenzusról.

Mindenesetre a szakirodalomban ismert a fogalomnak egy időben előbb kialakult szűk értelmezése, mely az Európai Unió intézményei működésére alkotott joganyag közigazgatási jognak minősíthető részét érti alatta.

A tágabb értelmezés szerint¹³ az európai közigazgatási jognak ezen felül része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti. Bár a két joganyag jól megkülönböztethető módon tér el egymástól, de e felfogás szerint mégis együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így a közösségi vívmányok része.

Mindkét fogalom tartalmának értelmezése további problémákat is felvet. Így a szűk fogalom esetében főként az a kérdés merül fel, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek? Ha például a törvényeket végrehajtó jellegű joganyagot tekintjük ilyennek, akkor rögtön szembetalálkozunk azzal a problémával, hogy az Unió jogalkotási mechanizmusa nem követi a klasszikus államhatalmi funkcióknak megfelelő eljárást, mivel az ebben résztvevő különböző szervek szerepe is differenciált (pl. együttes jogalkotási eljárás).

A szélesebb fogalom egyik alapkérdése viszont az, hogy az ezt a nézetet vallók pontosan mit értenek az Unió és a tagállami közigazgatási jogot összekötő normák alatt?

Ezen álláspont képviselői szerint ilyen kapcsolódást jelent az Unió jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, valamint a nemzeti jog visszahatása is az Unió joganyag keletkezésére. Olyan dinamikus viszonyról van tehát szó, amelyet kiegészít az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló bírói alkotás jog, sőt a jogelvek tekintetében még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is.

Az európai közigazgatási jog e széles értelmezésében kétkedők álláspontját erősíti az a tény, hogy az Európai Unió intézményeinek fejlődése, és így a közvetlen igazgatási szervek létrejötte, még mára sem változtatott azon az alaphelyzeten, hogy az Unió döntések végrehajtása alapvetően a tagállami közigazgatás által történik, ideértve az Unió jog érvényesülését szolgáló végrehajtáshoz szükséges közigazgatási jogalkotást is.

Annak ellenére, hogy az az Unió szervei tekintetében nehéz meghatározni, hogy mely szervek látnak el végrehajtó típusú feladatokat és a rájuk vonatkozó joganyag közül mi tekinthető közigazgatási jellegűnek, abban konszenzus mutatkozik¹⁴, hogy az Unió közszolgálatára, mind a személyzetre és annak felelősségi rendszerére vonatkozó joganyag, csakúgy mind az Unió saját szervei által végrehajtott ügyekre vonatkozó, valamint ezek eljárási jogára vonatkozó normák ide tartoznak.

Mind ezekre tekintettel meg kell jegyezni, hogy vannak, akik az európai közigazgatási jog fogalmát mesterségesen erőltetett, kiforratlan fogalomnak tartják.

Az európai közigazgatási jog szűk fogalma¹⁵ annak egyik megalkotója szerint a következő; „Az európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó közigazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai közigazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bírói alkotás jog is.”¹⁶

Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések és az Európai Bíróság döntései.

A forrásokból a közigazgatásra leginkább ható általános jogelvek közül a legfontosabbak:

- * a szubszidiaritás elve,
- * az arányosság elve,
- * a törvényesség elve,
- * a demokrácia és emberi jogok érvényesülésének elve.

Az Európai Bíróság joggyakorlatában különösen a közigazgatási aktusok törvényességének elve, az egyenlő elbánás elve, az arányosság elve, a felelősség elve, a jogorvoslathoz való jog elve, vagy a védelemhez való jog elve merül fel

leggyakrabban, de tipikusan közigazgatási elv az ügyek ésszerű határidőben történő intézésének elve, amit maga a bírósági joggyakorlat alakított ki.

Fontos kiemelni azt, hogy – bár egyértelmű az összefüggés – az európai közigazgatási jog fogalmától meg kell különböztetni az európai közigazgatást, amelynek fogalmi rendszerét és körét ugyancsak az európai joggyakorlat alakította ki és alkot egy sajátos tipológiát¹⁷ az európai közigazgatás tekintetében.

Ennek megfelelően megkülönböztethetünk:

- * **közvetlen igazgatást,**
- * **közvetett igazgatást és**
- * **együttes igazgatást.**

A *közvetlen közigazgatás* alatt az Unió szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értjük.

Ezek a szervek alapvetően az Unió jogi eszközök közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, Unió költségvetésből működnek és Unió köztisztviselőkkel működnek, aktuálisan pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

A *közvetett közigazgatás* az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység. E szervek elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot alkalmazzák, illetve az Unió rendeletek és határozatok mellett az irányelveket, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai.

Az együttes igazgatás olyan területekre jellemző, mint a versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása, avagy a kohéziós politika.

Ez azonban nem jelent feltétlenül önálló kategóriát, hanem gyűjtőfogalomként magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését.

Az együttműködés során azonban mindkét elem megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az ellenőrzés tekintetében.

Az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása nem tartozott és jogilag nem is tartozhatott az Európai Közösségek célkitűzései közé. A fogalomnak és az intézménynek az Unión belüli kialakulása egyes szerzők¹⁸ szerint figyelemre méltó párhuzamosságokat mutat a nagy közigazgatási rendszerekben kialakuló új szervtípusokkal, így például a különböző típusú ügynökségek megjelenésével előbb az Egyesült Államokban, majd Európában is. Ahogy szerte a világon, itt is alapvetően a gazdasághoz kötődő sajátos közigazgatási feladatok megfelelő önállósággal, később független szabályozó jogkörrel történő ellátásáról van szó. Az Unió esetében azonban ezek a feladatok az egységes piac integrációjának kiterjesztéséhez köthető, amelyben az egyre bővülő ügynökségek előbb ad hoc feladatokat, majd sajátos küldetéseket látnak el. Ezen szervek elsősorban nem végrehajtó jellegű feladatokat látnak el, hanem az igazgatási feladatok közül a stratégiai döntéseket, a „végrehajthatás”¹⁹ inkább normatív feladatát.

Az európai közigazgatási jog szűk értelmezésének követői azonban a bővülő, a közvetlen Unió szervekkel, mint sajátos közigazgatással végrehajtott ágazati feladatok folyamatos növekedése ellenére sem hisznek a kodifikált európai közigazgatási jog gyors fejlődésében és helyette a bírói alkotás jog térhódításában bíznak.

Ebből következik az is, hogy álláspontjuk szerint a közösségi közigazgatási jog és a tagállami jog egymásra hatásának elismerése sem eredményezheti a két terület különállásának elmosódását, mivel a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza, míg az európai közvetlen igazgatás azt még kivételesen sem. Az alapvető felfogásbeli különbség tehát a szűk és a tág értelmezés közt továbbra is fennáll.

Az EU és a tagországok közigazgatása fejlesztésének viszonyában fontos az a tény, hogy a közvetlen és a közvetett közigazgatás határai egyre több területen elmosódnak, illetve a funkcionális munkamegosztás miatt együttes igazgatássá válnak. Ebben a viszonyrendszerben pedig az Európai Bíróság már több olyan konkrét ítéletet²⁰ is hozott, miszerint a tagállami közigazgatás elvei nem lehetnek ellentétesek az Unió elveivel.

Ezzel párhuzamosan pedig folyamatosan bővülnek azok a területek, ahol olyan globális közigazgatás alakul ki, mint pl. a közös agrárpolitika végrehajtásában, ahol az Unió szervei és a tagországi közigazgatás együtt hajtják végre a feladatokat egy funkcionális munka és a felelősség megosztás alapján.

A közvetlen Unió közigazgatás legfontosabb szervtípusai az 1990-es évek közepétől gyors ütemben szaporodó Európai Ügynökségek.

¹² Ebből a szempontból meghatározó Jürgen SCHWARZE, Droit administratif européen, Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes, 1994, Bruxelles.

¹³ Lásd Introduction generale, in Auby, Jean-Bernard and Dutheil de la Rochère, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. 3-4 pp. Bruylant, 2007, Bruxelles,

¹⁴ Paul CRAIG, EU Administratif Law. Oxford University Press, 2006.

¹⁵ Jürgen SCHWARZE; Introduction: Les sources et principes du droit administratif européen. in Auby, Jean-Bernard and Dutheil de la Rochère, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. 321-329 pp. Bruylant, 2007, Bruxelles,

¹⁶ Lásd Jürgen SCHWARZE; "Sources of European Administrative Law" in Stephen MARTINS; *The Construction of Europa-Essays in Honour of Emili Noel*, Dordrecht/Boston/London, 183 pp.

¹⁷ Jacques ZILLER; Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen. in Auby, Jean-Bernard and Dutheil de la Rochère, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. 235-244 pp. Bruylant, 2007, Bruxelles,

¹⁸ Pl. Claudio FRANCHINI; Les notions d'administration indirecte de coadministration. in Auby, Jean-Bernard and Dutheil de la Rochère, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. 246-250. pp. Bruylant, 2007, Bruxelles,

¹⁹ Lásd mint előző jegyzet; 246 pp.

²⁰ pl. C-224/97 Ciola ügy.

Az Európai Unió ügynökségei politikai, vagy végrehajtó kategóriákba sorolhatók.²¹ Politikai ügynökségek pl. Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC), az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság (EFSA), az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége (EUROJUST) stb. A végrehajtó ügynökségek²² pl. a Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatala (TEN-T EA), az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA), az Egészség- és Fogyasztóügyi Végrehajtó Ügynökség (EAHC) stb.

Az európai közigazgatás viszonyában az EU e szerveinek sokszínűsége, viszonya a Bizottsághoz és más EU intézményekhez megnehezítik, vagy egyes szerzők²³ szerint értelmetlenné is teszik az összehasonlításukat a tagállami közigazgatási szervekkel. Abban egyetértés mutatkozik, hogy ezekre a szervekre egyértelműen a közösségi anyagi és eljárási jog vonatkozik, és mint ilyenek az európai közigazgatási jog legfőbb szabályozási tárgykörei.

Az európai közigazgatás egyik alapkérdése az, hogy a közvetlen igazgatási szerveknek a tagországi közigazgatási szervekkel történő együttműködése során hat-e az európai közigazgatási jog a nemzeti közigazgatásra és a nemzeti közigazgatási jognak van-e visszahatása az európai szervekre? Ez egyben az Unió és a tagállamok közigazgatás-fejlesztése viszonyának az egyik kulcsfontosságú eleme, amelyről részletesen a következő pontban lesz szó.

3. Az Európai Unió és a tagországok közigazgatás-fejlesztésének intézményes kapcsolatrendszere, valamint az OECD szerepe.

Az előbbieken tárgyalt Európai Közigazgatási Tér kialakulása, majd az európai közigazgatási jog és közigazgatás fogalmának megjelenése összességében sem jelenti azt, hogy jogilag változott volna az Európai Unió és a tagországi közigazgatás viszonya.

Ennek megfelelően az Unió változatlanul nem hozhat kötelező döntéseket a tagországok közigazgatására és így olyan szervezetet sem hozhatott létre, ami az ebbe a körbe tartozó döntéseket előkészítené, vagy végrehajtaná.

Mindez nem jelenti azt, hogy nem alakult volna ki egy sajátos, a tagországok közigazgatásával közvetetten, vagy informálisan foglalkozó intézményrendszer.

Mindenekelőtt rögzíteni szükséges, hogy az OECD SIGMA program²⁴ ma is működik, sőt aktivitását a tagjelölt országokon túl kiterjesztette a Balkánra és Törökországra, a kaukázusi országokra, Moldovára, Ukrajnára, illetve az Unió számára az utóbbi időkben felértékelődött észak-afrikai országokra is.

A 20 éve működő program a közszolgálati menedzsmentre, a közigazgatás törvényi kereteire, a közigazgatási reformstratégiák kidolgozására és a reformok megvalósítására egyaránt kiterjed.

Az Európai Unió és a tagországok közigazgatásában egyaránt fontos szerepet tölt be ezen kívül az 1981-ben maast-richti székhellyel alapított Európai Közigazgatási Intézet.²⁵

Az Intézet feladata elsősorban az EU és a tagországok köztisztviselőinek továbbképzése, illetve az általuk ellátott közfeladatok minősége javításához való hozzájárulás, továbbá az együttműködésükhöz szükséges keretek nyújtása. Ennek érdekében már luxemburgi (bírák képzése) és barcelonai (helyi igazgatás és gazdaságfejlesztés) regionális központokkal is rendelkezik.

Az Intézet tevékenységi köréből, illetve annak eredményeiből a magyar közigazgatásban leginkább a minőségfejlesztést szolgáló közigazgatási értékelési keretrendszer, a CAF²⁶ ismert, amelynek kidolgozásában és alkalmazásában egyaránt részt vett, de egyre több közszolgálati tisztviselő jut el az EIPA által szervezett kurzusokra is.

A legfontosabb intézmény azonban az EUPAN²⁷, az Európai Közigazgatási Hálózat. Az Európai Közigazgatási Tér és az EUPAN kialakulása egy szervesen összefüggő folyamat eredménye, amelynek folyamatos a fejlődése.

Az eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódó és kvázi csatlakozási előfeltételnek tekintett kritérium és szempontrendszer érvényesülésének értékelése ugyanis kikényszerítette azt, hogy a Bizottság és a tagországok, valamint a tagjelölt országok képviselői időnként találkozzanak és áttekintsék a közigazgatási kapacitást érintő problémákat és közös megoldásokat, illetve fejlesztési irányokat próbáljanak meg konszenzussal kidolgozni.

A találkozók előbb a csatlakozási tárgyalások egy-egy fontosabb állomásához, rendezvényéhez, majd később a szintén ebbe a körbe sorolható elnökségi programok keretében valósultak meg, illetve ez napjaink gyakorlata is. Így vált az EUPAN az uniós tagállamok köztisztviselőit tömörítő informális hálózattá, amely a tagországok és jelöltek közigazgatási együttműködését, illetve a közigazgatási ismeretek átadását és átvételét segíti.

Az EUPAN-ban folyó munka három szinten; a politikai szinten, a vezető köztisztviselői szinten és a szakértői szinten történik.

A **politikai szint** azt jelenti, hogy a közigazgatásért felelős miniszterek és az illetékes európai biztos(ok) találkoznak az egyes elnökségi rendezvények keretében.

A **köztisztviselői vezetői szinten** a közigazgatásért és közszolgálatért felelős legmagasabb szintű vezetők (országokként eltérően főigazgatók, közigazgatási államtitkárok, főtitkárok stb.) találkoznak, ami rendszerint kíséreléseménye a politikai szintű találkozóknak.

A **szakértői szinten** a munkaprogramnak megfelelő szerkezetben kialakított, a humán erőforrással, innovatív közszolgáltatásokkal, e-kormányzattal kapcsolatos kérdésekkel, a jogi szabályozás javításával stb. foglalkozó munkacsoportokban folyik a munka, ideértve a Közigazgatási Intézetek és Felsőoktatási Intézmények igazgatóinak rendszeres találkozóit is.

Az Európai Bizottságban az igazgatási ügyekért felelős alelnök biztosítja a politikai szintű képviseletet, míg a vezetői és technikai szintű részvétel összehangolását a Humán erőforrás és Biztonsági Főigazgatóság végzi. A hálózatnak a korábban tárgyalt Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) is tagja.

²¹ forrás: http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_hu.htm

²² A végrehajtó ügynökségek az 58/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 11., 2003.1.16.) alapján, brüsszeli, vagy luxemburgi székhellyel, meghatározott időre létrehozott olyan szervezetek, amelyeket egy vagy több közösségi program irányításához kapcsolódó feladatokat látnak.

²³ Így pl. G. Majon-M. Everson; „Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control” dans Governance in the European Union . Office de Publication, Luxembourg, 2001.

²⁴ Lásd bővebben: <http://www.oecd.org/site/sigma>

²⁵ European Institute of Public Administration, lásd bővebben; <http://www.eipa.eu/>

²⁶ Lásd; www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/Hungarian_2006.pdf

²⁷ Bővebben lásd; http://ec.europa.eu/civil_service/audience/nat_admin/epan_hu.htm

Az EUPAN sokrétű munkája elsősorban a közigazgatás minőségének, teljesítményének és hatékonyságának növelését szolgálja a legjobb gyakorlatok átadásával és az új megoldások kialakításával.²⁸

Mindezekre tekintettel rögzíthetjük, hogy az Európai Unió és a tagországok közigazgatás-fejlesztése közt intézményes és sokszínű viszony alakult ki, ami azonban még távolról sem jelenti a közigazgatás egységesülését, így a közigazgatás fejlesztése változatlanul a tagállamok hatáskörébe tartozik.

Ahogy az már a korábbiakban többször is említésre került az OECD nagy szerepet játszott az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmának kialakításában, valamint az EU keleti bővítése folyamatában a SIGMA szervezetén keresztül a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás vizsgálatában és megteremtésében. Az OECD-n belül már 1988 óta egy külön igazgatóság²⁹ foglalkozik a közigazgatással. A munkamódszer ezen az igazgatóságon is az OECD-re kidolgozott sajátos eljárást követi, így ennek elemei az adatgyűjtés, elemzés, vita, döntés, megvalósítás, többoldalú ellenőrzés, páros vizsgálatok.

A különböző országok megállapodás alapján kérhetik országuk közigazgatásának vizsgálatát, illetve fejlesztési javaslatok kidolgozását.

Ennek megfelelően Magyarország esetében a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program kidolgozásában és megvalósításában vállalt szerepet³⁰ az OECD.

Ezen felül a tagországok képviselőiből álló kormányzással és közigazgatással foglalkozó szakbizottságban³¹ rendszeresen feldolgozásra kerülnek a világ közigazgatás-fejlesztésének aktuális kérdései.

Általában két évente a tagországok kormányközpontjának vezetői találkozó tartanak, ahol áttekintik a kormányzás és a közigazgatás időszerű kérdéseit.

A világ legfejlettebb országainak közigazgatásának állapotának felmérését az általában két évenként (legutóbb 2013-ban) kiadott „Kormányzati körkép”³² tartalmazza, mely mintegy 50 indikátor alapján vizsgálja a közszektor, így a közigazgatás hatékonyságát.

Külön megfigyelő hálózatot működtet az OECD a közszektorban alkalmazott innovációk feltárására és alkalmazására. (L'Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public.) A legfontosabb közigazgatási változások rendszeres közzétételére pedig külön folyóiratot tart fent. (Public Governance Reviews)

Mindezekből látható, hogy az OECD a közigazgatást és a kormányzást a gazdaság és a társadalom fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségűnek kezeli és komoly szellemi bázist alakított ki fejlesztésük elősegítése érdekében. Ebből a szempontból mozgástere lényegesen nagyobb, mint az EU-nak. Az OECD ugyanis elsősorban vizsgál és elemez, mely alapján ajánlásokat fogalmaz meg, de ezek alkalmazása nem kötelező.

Az anyagok szakmai tartalmának minősége, az adatgyűjtés és elemzések megbízhatósága, a páros vizsgálatok módszerei stb. összességében még is oda vezetnek, hogy az ajánlások többségükben kötelező erő hiányában is érvényesülnek.

Irodalom

Demetrios ARGYRIADES, Gérard TIMSIT; Moving Beyond the Crisis: Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space. Pour Dépasser la Crise: un Espace Administratif Commun. Collection: Public Administration Today - Administration publique aujourd'hui, Edition Bruylant, 2013, Bruxelles.

Jean-Benard AUBY et Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Droit Administratif Européen Ed. Bruylant, 2007, Bruxelles, European Principles for Public Administration, SIGMA Papers Nr. 27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, Paris, 1999

Közigazgatás-fejlesztés az EU-elnökség tükrében. Magyar Közigazgatás Új folyam, 1. szám, 67-70 oldal.

Jürgen SCHWARZE, Droit administratif européen, Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes, 1994, Bruxelles.

²⁸ Lásd bővebben: HORVÁTH Viktor - KÁDÁR Krisztián; EUPAN témák 1.-Teljesítmény a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás, Új folyam, 2. szám. 95-101. oldal

²⁹ Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial.

³⁰ Lásd a 62/2012 (IV.2) Korm.rendeletet.

³¹ Public Governance Committee.

³² http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en#page1

Fogalomtár

1. Az Európai Közigazgatási Térség.

A „Közös Európai Közigazgatási Tér” intézménye eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódó dokumentum, amelynek rendeltetése a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt.

Az Európai Közigazgatási Térség napjainkban a tagországok közigazgatási kultúrájára ható, folyamatosan gazdagodó alapelvek összessége. Ezek alkalmazása azonban nem kötelező, mert a tagállamok közigazgatása nem tartozik az Unió szabályozási körébe, de olyan közös nevezőnek minősül, amely magába foglalja a tagországok közigazgatásának közös értékeit és meghatározza azok fejlesztését, így pedig hatással van az egész közigazgatásra.

2. Az „informális közigazgatási acquis communautaire” (informális közigazgatási közösségi vívmány).

Az „informális közigazgatási acquis communautaire” (informális közigazgatási közösségi vívmány) magába foglal minden olyan közigazgatást érintő Uniós rendelkezést, amely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat az eljárási szabályokra, a szervezetekre és a joggyakorlatra az Európai Unión belül.

Ezeknek az informális vívmányoknak az integrációs szintje határozza meg egy adott tagország részéről azt, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához a közigazgatás milyen kapacitással rendelkezik.

3. Az európai közigazgatási jog fogalma.

Az európai közigazgatási jog szűk értelemben az Európai Unió intézményei működésére alkotott joganyag közigazgatási jognak minősíthető részét jelenti.

Tágabb értelemben az európai közigazgatási jognak ezen felül része az a joganyag is, amely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti. Bár a két joganyag eltér egymástól, de tágabb értelemben együtt alkotják az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így a formális közösségi vívmányok része.

4. A közvetlen igazgatás, a közvetett igazgatás és az együttes igazgatás az Európai Unióban.

A közvetlen közigazgatás alatt az Unió szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értjük. Ezek a szervek alapvetően az Uniós jogi eszközök közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, Uniós költségvetésből és Uniós köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

A közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység. E szervek elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot alkalmazzák, illetve az Uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai.

Az együttes igazgatás a közvetlen és közvetett igazgatási szervek által közösen végzett tevékenységet jelenti, amely olyan területekre jellemző, mint a versenyjog, vagy a közös agrárpolitika végrehajtása, vagy a kohéziós politika.

Önellenőrző tesztkérdések:

1. Mi jellemzi az Európai Unió és a tagországok közigazgatásának viszonyát?

.....

2. Mi az „Európai Közigazgatási Térség”?

.....

3. Mit értünk az un. „informális közigazgatási acquis communautaire” (informális közigazgatási közösségi vívmány) alatt?

.....

4. Mit tartalmaz az európai közigazgatási jog szűk fogalma?

.....

5. Mit értünk közvetlen igazgatás alatt az Európai Unióban?

.....

6. Mi az EUPAN, az Európai Közigazgatási Hálózat?

.....

7. Mi az Európai Unió és az OECD PUMA közös SIGMA programja?

.....

8. Mi volt nagy hatással az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának tartalmára?

.....

9. Melyek az európai közigazgatási jog forrásai?

.....
.....

10. Mit értünk az Unió szempontjából közvetett közigazgatás alatt?

.....

11. Mely területekre jellemző az együttes igazgatás?

.....
.....
.....

12. Mit foglal magában az „informális közigazgatási acquis communautaire”?

.....
.....
.....

13. Mit értünk közigazgatási szempontból a régió alatt?

.....
.....
.....

14. Milyen szerepet tölt be az 1981-ben Maastricht-i székhellyel alapított Európai Közigazgatási Intézet?

.....
.....
.....

15. Milyen szinteken történik a munkavégzés az EUPAN-ban?

.....
.....
.....