
Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel

TORMA ANDRÁS*

az uniós intézmények és a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti, rendkívül bonyolult kapcsolatrendszer ma már – az egységes Európai Gazdasági Térséghez hasonlóan – egyetlen térségben zajlik, amit a szakirodalom Európai Közigazgatási Térségnek (a továbbiakban: EKT) nevezett el. A jelen tanulmány ennek a Térségnek a fogalmát, kialakulását, fő jellemzőit, valamint jövőjét igyekszik felvázolni, a rendelkezésre álló, szűk keretek között.

1. Az Európai Közigazgatási Térség fogalma

Az elmúlt hat évtizedben megvalósult európai integráció magával hozta a tagállamok nemzeti adminisztrációinak egyfajta konvergenciáját, egymáshozközeledését, különösen funkcionális és értékorientációs szempontból, de ma már szervezeti és eljárási szempontból is. Ma már nem vitatható, hogy nem csak európai (uniós) jogról, európai környezetjogról, európai verseny-jogról, stb., hanem európai közigazgatásról, illetve európai közigazgatási jogról is beszélhetünk. A közösségi/uniós jog végrehajtásának és érvényesülésének záloga ugyanis a hatékony és lojális együttműködés a közösségi/uniós intézmények és a tagállami hatóságok között, másfelől pedig az egyes tagállamok azonos feladatkörű közigazgatási hatóságai között. A több évtizedes közösségi/uniós együttműködés nyilvánvalóan kialakított egyfajta európai közigazgatási kultúrát, illetve értékrendet, amelyet ma már több szerző az *acquis communautaire* részének tekint.¹

Az Európai Közigazgatási Térség elméleti értelemben nem más, mint az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei által, a közösségi/uniós jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló egyfajta harmonizált értékszintézis.² Úgy is fogalmazhatunk, hogy az EKT az *acquis communautaire* speciális része. Tulajdonképpen egy metafora, amely gyakorlati következményekkel járt és jár az uniós tagságra pályázó országok

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ Például: Jürgen Schwarze, Eberhard Schmidt-Assmann, Sabino Cassese, Czuczai Jenő, Balázs István, stb.

² Czuczai Jenő: Közigazgatás és európai integráció. In: Magyar Közigazgatási Jog Különös Rész (Szerk.: Ficzer – Forgács) Osiris Kiadó Budapest, 1999. 446. o.

számára. Olyan kritériumként jeleníti meg az európai közigazgatási elveket, amelyeket figyelembe kell venniük. Ha ugyanis nem veszik figyelembe, illetve nem alkalmazzák ezeket az Európai Bíróság által, a tagállamok jogrendszereiből kiemelt és általánosan érvényesülő jogelveket, akkor nem képesek az *acquis communautaire* követelményeit érvényesíteni.³ Ez pedig kizárja a csatlakozás lehetőségét, hiszen azt bizonyítja, hogy a tagjelölt állam közigazgatásának színvonala nem éri el az uniós tagsághoz szükséges színvonalat. (A közigazgatási elvekre később még visszatérünk!)

Tény, hogy az uniós intézményeknek ma sincsenek a tagállamokba telepített saját végrehajtó szervei, másfelől pedig a közösségi vívmányokon belül – tárgyi jogi értelemben – még ma sem beszélhetünk közigazgatási jogról. Mindez azonban korántsem jelenti azt, hogy az elmúlt évtizedekben nem fogalmazódtak meg a tagállamok közigazgatási szerveivel, eljárásaival és személyzetével kapcsolatos követelmények, illetve elvárások. Ezeket nevezhetjük európai közigazgatási értékeknek is, hiszen alapvetően határozzák meg annak a fokozatosan kialakuló, egységesülő Európai Közigazgatási Térségnek a szervezeti és működési elveit, amely az Európai Unió jogrendszere érvényesülésének egyik fontos garanciája.⁴

Világos tehát, hogy a fentiekben megadott EKT-fogalom mára szélesebb értelmet kapott, hiszen több mint hat éve túl vagyunk az Unió legnagyobb, ún. keleti kibővítésén, amikor tíz tagjelölt állam csatlakozott. Éppen ezért az EKT ma már sokkal több, mint valamiféle csatlakozási feltétel, bár kétségtelen, hogy az is, hiszen tagjelölt államok most is vannak. (Például: Törökország, Szerbia, stb.) Csakhogy látni kell: az európai integráció nem egy állapot, hanem egy fejlődő folyamat. Nyilvánvalóan más és más volt a tagállamok közigazgatási színvonalának konvergencia-szintje a déli kibővítés idején (1981. Görögország, 1986. Spanyolország és Portugália csatlakozásakor), az 1995-ös kibővítéskor (Ausztria, Svédország és Finnország csatlakozásakor), mint a 2004. és a 2007. évi keleti kibővítéskor. A tagjelölt országoknak éppen ezért arra kell törekedniük, hogy az uniós tagállamok közigazgatásának jövőbeni átlagos szintjét éri el. Az összehasonlítás alapját a csatlakozni kívánó ország és a tagállamok közigazgatási színvonalának átlaga kell, hogy képezze.⁵

Az EKT ma is egy olyan értékszintézis, amely általánosan jellemzi az Európai Unió és a tagállamok nemzeti közigazgatásai közötti bonyolult kapcsolatrendszerét. A konvergencia szint azonban jelentősen emelkedett, hiszen a közösségi/uniós jog hatékony érvényesítése ezt követelte meg. Az EKT ma már nem 27 féle közigazgatási apparátus széttörédezett egysége, hanem sokkal inkább egy olyan térség, amelyen az uniós és a tagállami hatóságok lojálisan együttműködnek, és szervezet-hálózatként, egymással „összeölelkezve”, együttesen gondoskodnak az uniós jog érvényesítéséről.⁶ Vagy ahogyan egy másik szerző fogalmaz:

³ Józsa Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. Magyar Közigazgatás 2003. évi 12. szám, 724, 725. o.

⁴ D'Orta, C.: What for the European Administrative Space? EIPA, Maastricht, 2003.

⁵ OECD SIGMA/PUMA: European Principles for Public Administration. SIGMA Paper No. 27. (1999) 15. o.

⁶ Alberto J. Gil Ibanez: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. Osiris Kiadó Budapest, 2000. 281. o.

„...funkcionális értelemben az európai közigazgatás a hatalmi ágak szétválasztásának az együttműködés, és az alá-fölérendeltség közötti útként jellemezhető.”⁷ Nem kétséges, hogy ma már ezért beszélhetünk európai közigazgatásról és európai közigazgatási jogról!

2. Az Európai Közigazgatási Térség kialakulása

Az Európai Közigazgatási Intézetben (EIPA – Maastricht), valamint a Firenzei Egyetem Európai Intézetében folytatott kutatások eredményei, a csatlakozási feltételeket rögzítő „Koppenhágai kritériumok” megfogalmazása, valamint az Amszterdami Szerződés (1997) révén, az Európai Unió jelentős lépést tett egy egységes Európai Közigazgatási Térség kialakítása felé. Ebben fontos szerepet játszott a Strassbourg székhellyel működő Európa Tanács, valamint a párizsi székhelyű OECD és annak SIGMA programja is. Az Amszterdami Szerződés megkötését (1997) követő mintegy másfél évtizedben, az Európai Közigazgatási Térség kontúrjai egyre erőteljesebben rajzolódtak (rajzolódnak) ki. Kissé bővebben mindezen folyamatokról:

Az 1981-ben alapított Európai Közigazgatási Intézet alapvető feladatát abban jelölték meg, hogy folyamatosan elemezze az Európai Közösségek intézményei és a tagállamok közigazgatásának kapcsolatrendszerét. Ebben jelentős szerepet játszott az a tény, hogy a közösségi jogalkotásban egyre nagyobb jelentőségre tett szert az irányelv, mint jogforrás, amely a tagállamok számára megfelelő mozgásteret biztosított, miközben persze általánosan kötelező volt. Az Intézetben, valamint a Firenze városában működő másik európai intézetben kibontakozott igazgatástudományi és empirikus összehasonlító kutatások egyik első eredményeként született meg Jürgen Schwarze professzor máig meghatározó jelentőségű monográfiája az európai közigazgatási jogról.⁸

A „Koppenhágai kritériumok” azokat a feltételeket rögzítik, amelyeket 1993 júniusában, Koppenhágában fogalmaztak meg az EU állam- és kormányfői, az EU-hoz való csatlakozás kritériumaiként a kelet-közép európai országok számára. Ezek három ügykört fednek le, a következők szerint:

- 1.) Stabílan működő demokratikus intézményrendszer, amely garantálja a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülését, valamint biztosítja a kisebbségek védelmét.
- 2.) Működő piacgazdaság, amely képes megbirkózni a piaci erők versenyével.
- 3.) A tagságból fakadó kötelezettségek teljesítésére való képesség: az *acquis communautaire* átvétele és érvényesítése, ide értve a gazdasági és monetáris unió, valamint a politikai unió követelményeit is.

⁷ Prof. Eberhard Schmidt-Assmann: Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölérendeltségi modellje. Európai Jog 2003/3. szám, 10. o.

⁸ Jürgen Schwarze: *Europaisches Verwaltungsrecht*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1988. A monográfia angol nyelvű változatára négy évet kellett várni. A kötet „European Administrative Law” címen jelent meg a Sweet and Maxwell kiadó gondozásában, 1992-ben. A kötet 2. kiadása 2005-ben, annak angol nyelvű változata pedig 2006-ben látott napvilágot Baden-Badenben, illetve Londonban.

Az EKT szempontjából mindezen kritériumok megfogalmazásának azért van jelentősége, mert nyilvánvaló, hogy az EU tagállamai akkoriban (1993-ban) már megfeleltek az azok által támasztott követelményeknek. A tagjelölt országok részéről a kritériumok teljesítése, ily módon végül is az Európai Közigazgatási Térséghez való csatlakozást is jelenti.

Az OECD (Párizs) 1992-ben indította útjára a SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – Támogatás a közép-kelet európai országok részére, az Irányítás és Menedzsment Fejlesztésére) Programját, hat volt szocialista ország megsegítésére. 1994-ben a programba további öt országot, később pedig országok egész sorát vontak be. A program fő feladata a rendszerváltó országok közigazgatási (kormányzati) kapacitásának bővítése, illetve annak elősegítése volt. Később, 1999-ben a programba bekapcsolódott az Európai Bizottság révén az Európai Unió is, hiszen annak Phare programja gyakorlatilag ugyan ezt célozta. A SIGMA Program keretében az OECD/EU tehát gyakorlatilag ajánlásokat fogalmazott meg a rendszerváltó államok számára annak érdekében, hogy megfelelően felkészülhessenek az EU-csatlakozásra, illetve a közösségi/uniós jog megfelelő érvényesítésére. Az ajánlások körében – témánk szempontjából – kettő bír kimagasló jelentőséggel. Az egyik a (nemzeti) közigazgatásoknak az Európai Közigazgatási Térségre való felkészítéséről, a másik pedig az európai közigazgatási elvekről szól.⁹ Az első dokumentumban három alapelv kerül rögzítésre:

- 1.) Az uniós intézmények nem helyettesíthetők a nemzeti intézményekkel, ugyanakkor együttműködni kötelesek.
- 2.) A nemzeti közigazgatások felelősséggel tartoznak az uniós döntések végrehajtásáért.

3.) Annak ellenére, hogy az EU nem gyakorol közvetlen hatalmat a tagállamok közigazgatása fölött, mégis erős hatást gyakorol rájuk. Ezt leginkább az „eredménykötelem” kifejezés jeleníti meg leginkább. A tagállami közigazgatás legyen megbízható, átlátható és működjön demokratikusan.¹⁰ Úgy véljük, hogy ezek az alapelvek nem igényelnek részletesebb magyarázatot, ezért attól eltekintünk.

Az „Európai közigazgatási alelvekről” szóló második dokumentum leszögezi, hogy a formálódó Európai Közigazgatási Térségben vannak olyan alapelvek, amelyeket a közösségi jog érvényesülése érdekében a tagállamok érvényesíteni kötelesek. Éppen ezért a tagjelölteknek is érvényesíteniük kell, legkésőbb a csatlakozás érdekében megvalósítandó közigazgatási reformok révén. Ezeket az alelveket az Európai Bíróság olyanként definiálta, amelyeket minden tagállamnak alkalmaznia kell. Nevezetesen: a törvényesség elve, az arányosság elve, a

⁹ Lásd: OECD SIGMA/PUMA: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Paper No. 23. 1998, valamint OECD SIGMA/PUMA: European Principles for Public Administration. SIGMA Paper No. 27. 1999.

¹⁰ Az Európai Közösség és a tagállamok közigazgatásai közötti - viszonylag korai - kapcsolatáról lásd például Sabino Cassese: Divided Powers : European Administration and National Administrations. In : Cassese, Sabino (ed.): The European Administration. International Institute of Administrative Sciences and European Institute of Public Administration, Brussel, 1987

jogbiztonság elve, a törvényes elvárások elve, a diszkrimináció tilalmának elve, a bírósági tárgyalás igénybevételének joga, a jogorvoslathoz való jog. Az itt felsorolt alapelvek általánosan ismert kategóriák, ezért jelentésüket nem részletezzük.

Utalunk azonban arra, hogy a Dokumentum rendszerezi is a tagállamok jogrendszerében általánosan érvényesülő alapelveket, mégpedig a következő csoportosítás szerint: 1.) megbízhatóság és kiszámíthatóság, 2.) nyitottság és átláthatóság, 3.) elszámoltathatóság (közfelelősség), 4.) hatékonyság és eredményesség. Ezeket az alapelveket a következő fejezetben tárgyaljuk, hiszen ezek (is) jellemzik az Európai Közigazgatási Térséget.

3. Az Európai Közigazgatási Térség fő jellemzői

Az EKT – illetve az Unióban fokozatosan megvalósuló közigazgatási integráció – sajátosságai tekintetében a szakirodalom viszonylag egységesen foglal állást. Az EKT sajátosságait, és fő jellemzőit az alábbiak szerint jelöljük meg.

3.1. Politikai stabilitás, illetve a demokratikus jogállamiság követelményeinek érvényesülése. Olyan jogrend fenntartása és működtetése, amely biztosítja a hatalmi ágak megosztását, a demokratikus intézményrendszert és annak működését, az alapvető jogok és szabadságok szabad érvényesülését, valamint a kisebbségi jogok tiszteletben tartását. Kiemelendő e körben azon uniós rendelkezés is, amely szerint az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartásán, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásán, mint értékeken alapszik. (Lásd az Európai Unióról Szóló Szerződés – a továbbiakban EUSz. 2. cikkét!)¹¹

3.2. Fenntartható, és a környezetet kímélő gazdasági fejlődés, amelyben meghatározó tényező a szolidaritás eszméje. Az EUSz. 3. cikk (3) bekezdése erről a következőket írja: az Unió egy belső piacot hoz létre, és azon a fenntartható fejlődésért munkálkodik. A fenntartható fejlődés a belső piac kiegyensúlyozott gazdasági növekedésén, az árstabilitáson, a magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságon és a szociális piacgazdaságon alapszik. Mindez a környezet magas fokú védelmével párosul. Az Unió előmozdítja a tagállamok közti szolidaritást. A szolidaritás elve elsősorban a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, mint az egyik uniós belső politika segítségével valósul meg, az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés – a továbbiakban EUMSz. 174 – 178. cikkei alapján. Ezek értelmében az Unió – az átfogó, harmonikus fejlődés elősegítése érdekében – úgy folytatja tevékenységeit, hogy az a kohéziót, az EU összetartó erejének növekedését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek csökkentésére törekszik, továbbá

¹¹ Mint ismeretes, az Európai Közösségek és az Európai Unió, lépésről lépésre mélyítette el az európai integrációt. E lépések megtétele minden esetben szerződéses úton valósult meg. Az utolsó szerződés megkötésére 2007-ben, Lisszabonban került sor, ezért Lisszaboni Szerződés néven vonult be a történelembe. A Szerződés két egyenértékű szerződést hozott létre, amelyekre alapszik jelenleg az Európai Unió: az Európai Unióról szóló Szerződést (EUSz.), valamint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződést (EUMSz.).

kiemelt figyelmet fordít a vidéki térségekre, az ipari átalakulással érintett térségekre, a gyéren lakott és a szigeti régiókra. E célok elérését az Unió a Strukturális Alapok és az Európai Beruházási Bank forrásai, továbbá egyéb pénzeszközök felhasználásával biztosítja. A tagállamok pedig – az EUMSZ. 175. cikkében – kötelezettséget vállaltak arra, hogy a kohéziós célok elérése érdekében összehangolják gazdaságpolitikájukat.

3.3. A tagállami (nemzeti) parlamentek súlyának csökkenése és a tagállami közigazgatások szerepének erősödése. Intézményi szempontból az európai integráció nyertesei a tagállamok közigazgatási szervei, különösen a központi szervek és azon belül is a miniszterek. Nem feledhető ugyanis, hogy a minisztereket tömörítő közösségi/uniós intézmény, a Miniszterek Tanácsa hosszú időn keresztül kizárólagos jogalkotó volt, jelenleg pedig, mint Tanács, a Parlament mellett társ-jogalkotó. Ennek következtében a tagállamok nemzeti parlamentjei – a közösségi/uniós jog végrehajtása szempontjából – alapvetően nem jogalkotók, hanem végrehajtók lettek. Egy szerző erről így fogalmazott 2007-ben: „Azáltal, hogy a Tanács európai szinten a központi jogalkotó szerv, és számos kompetencia a nemzeti hatáskörből (együttal a nemzeti parlamentek kezéből) európai hatáskörbe került, anélkül, hogy az Európai Parlament helyzete hasonló mértékben megerősödött volna, egyfajta jogalkotási parlamenttelenítésnek lehettünk tanúi.”¹² Mindez természetesen felértékelte a tagállami miniszterek, és leértékelte a tagállami parlamentek közösségi/uniós szintű szerepét. Ezt illeti a szakirodalom „demokratikus deficit” megnevezéssel, amelynek csökkentésére az Unió hosszú ideje törekszik.¹³ Például az Európai Parlament részére egyre több jogalkotási hatáskör biztosítása (Egységes Okmány, Maastrichti Szerződés, Amszterdami Szerződés, stb.), a tagállami parlamentek uniós jogalkotásba való bevonása (EUSz. 12. cikk), az Európai Parlamentnek az Európai Bizottság létrejöttébe és megszűnésébe való bevonása (EUSz. 17. és 18. cikk), stb. segítségével. Álláspontunk szerint a deficit azonban csak akkor szűnne meg teljesen, ha az Európai Parlament – akár a Tanáccsal együttesen – kizárólagos jogalkotóvá, a Bizottság pedig az EU kormányává válna. A fejlődés iránya kétség kívül ez, de ennek tényleges megvalósulásától még messze van az Unió. Másfelől pedig a 2008-as pénzügyi világválság éppen nem az integráció elmélyítésére, hanem sokkal inkább a tagállamok nemzeti intézményeinek megerősítésére ösztönözte és ösztönzi az EU tagállamait.¹⁴

3.4. Megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatás fenntartása, illetve működtetése. A megbízhatóság kapcsán abból kell kiindulni, hogy a tagállamok alapvetően külső befolyástól mentesen, szabadon szervezhetik meg közigazgatásukat, vagyis nem beszélhetünk ún. közigazgatási acquisról. Az EU számára tehát általánosságban közömbös, hogy a nemzeti közigazgatások milyen

¹² Christian Calliess: *Demokrácia az európai Állam- és Alkotmány-szövetségben*. Jogtudományi Közlöny, 2007. november, 491. o. (kiemelés C. Calliessétől!)

¹³ Chiti, M. P. – Greco, G. : *Trattato di Diritto Administrativo Europeo*. Milano, 2007

¹⁴ Lásd erről például Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. Osiris Kiadó Budapest, 2009

szervezeti megoldásokat és működési módszereket alkalmaznak, milyen köztisztviselői karral rendelkeznek, a lényeg az: a közigazgatás úgy működjön, hogy az uniós jogi aktusokban meghatározott feladatokat maradéktalanul és helyesen hajtsa végre, az Unió által kitűzött társadalmi, gazdasági és politikai célok elérése érdekében. A hangsúly tehát az uniós célok elérésén, realizálásán, azaz végeredményben az *acquis communautaire* hatékony alkalmazásán, és érvényesítésén van! Ennek érdekében az EU mindenekelőtt azt várja el, hogy a tagállamok közigazgatási szervezetrendszerének felépítése és működése megbízható legyen: a jogrendszerbe időben épüljenek be az uniós előírások, azokat a különböző hatóságok ténylegesen és hatékonyan alkalmazzák is, továbbá tegyék lehetővé azok betartásának uniós szintű folyamatos ellenőrzését, és a jogviták megfelelő eszközökkel történő rendezését. A megbízhatóság magában foglalja a hatékonyság különböző elemeit: a pontosságot, a gyorsaságot, a dinamikus alkalmazkodóképességet, továbbá az EU legfőbb céljainak, a gazdasági és pénzügyi uniónak, valamint a politikai uniónak az elérését.

Az EU elvárása az is, hogy a tagállamok közigazgatása átlátható legyen: egyértelmű legyen az uniós intézményekkel, és mindenekelőtt az Európai Bizottsággal, kapcsolatot tartó szervek köre, a döntési szintek és hatáskörök legyenek pontosan rögzítve és megfelelően elhatárolva, továbbá a különböző nemzeti intézmények hatáskörei szervesen illeszkedjenek egymáshoz: ne legyen se „légüres tér”, se hatásköri átfedés.

Végül: az EU elvárása az is, hogy a nemzeti közigazgatási rendszerek demokratikusan működjenek. A demokrácia követelménye a jogállamiságot, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását, a többpártrendszert, a népuralmat, a köztisztviselők és egyéb közhatalmat gyakorlók pártsemlegességét, a jogszabályok stabilitását, és a közigazgatás kiszámítható működését jelenti.¹⁵

Amennyiben az EU tagállamai nem tesznek eleget ezen uniós elvárásoknak, akkor az Európai Bizottságnak és a többi tagállamnak megvannak a jogi eszközei a kikényszerítésre, elsősorban az EUMSz. 114., 126., 258., és 259. cikk szerinti eljárásokban.

3.5. Az európai, illetve a jó kormányzás alapelveinek érvényesülése az egész Európai Unióban: uniós, tagállami és önkormányzati szinten egyaránt. Itt alapvetően az Európai Bizottság által 2001-ben kiadott „Az Európai kormányzásról” című Fehér Könyvről van szó.¹⁶ A kritikus helyzetelemzést követően a Dokumentum kimondja: ahhoz, hogy az uniós intézmények közelebb kerüljenek az uniós polgárokhoz, meg kell valósítani a „jó kormányzás” öt alapelvét: a

¹⁵ A tagállamok eredménykötelméről, illetve a megbízhatóság, az átláthatóság és a demokratikus működés kritériumairól lásd Jacques Forunier: A megbízható közigazgatás. Magyar Közigazgatás 1997. évi 10. szám

¹⁶ European Governance: A White Paper Commission of the European Communities. Brussels, 25.07.2001 COM(2001)428.

Megjegyzés: kezdetben az Európai Közösség, majd az Európai Unió gyakorlatában a „fehér könyv” olyan dokumentumot jelentett és jelent, amely szerzőjének (hivatalos) javaslatát tartalmazza egy adott kérdésben. A „fehér könyv” tehát szerzőjének egy olyan politikai stratégiai koncepciója, amely a lehető legszélesebb szakértői és állampolgári konzultáció alapjaként kíván szolgálni.

nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, a hatékonyság és a koherencia követelményeit. A nyitottság (openness) elve azt a követelményt támasztja az intézményekkel szemben, hogy a jelenleginél sokkal nyitottabban kell működniük, fizikai értelemben is. Sőt: mindenki számára érthetővé kell tenniük, hogy mit, miért tesznek, milyen döntéseket hoznak, és ezt megfelelő nyelvezettel, közérthető formában kell kommunikálniuk. A részvétel (participation) elve a döntések megalapozottságát teremti meg, egyben növeli a polgároknak az intézményekbe vetett bizalmát, hiszen a polgároknak, valamint a különböző civil, és egyéb szervezeteknek a döntések meghozatalába való beleszólását biztosítja. Meg kell tehát szüntetni azt a helyzetet, hogy a döntéshozatal kizárólag az érintett közösségi intézményeknek a kiváltsága. Az elszámoltathatóság, illetve a számadási kötelezettség (accountability) elve azt jelenti, hogy minden intézmény köteles egyfelől elmagyarázni és mindenkivel megértetni, hogy mit, miért tesz, másfelől pedig vállalnia is kell magatartásának, vagy mulasztásának következményeit. A hatékonyság (effectiveness) elve hármas követelményt támaszt az intézményekkel szemben. Egyrészt azt, hogy a különböző politikákat világos célok mentén, a múltbeli tapasztalatokra, és a jövőben várható hatásokra is figyelemmel, megfelelő időben kell megvalósítani (időszerűség). Másrészt azt, hogy a meghozott döntéseknek, illetve a döntések következményeinek mindig arányban kell állniuk a kitűzött célokkal (arányosság). Harmadrészt azt, hogy a döntéseket mindig a legmegfelelőbb szinten kell meghozni (szubszidiaritás). A koherencia (coherence) elve az együttműködés különböző területei közötti összhang megteremtését és érvényesítését követeli meg az intézményektől. Világosan kell látniuk, hogy a világban bekövetkező változások egyre összetettebbek, ezért az erre adott válaszoknak is komplexnek és megfelelően összehangoltnak (koherensnek) kell lenniük.

A Bizottság Fehér Könyve kimondja azt is, hogy a „jó kormányzás” elveit az Unió egész területén: minden uniós, továbbá tagállami hatóságnál is érvényesíteni kell. A tagállamok központi apparátusaiban és az önkormányzatoknál is. Látható, hogy itt alapvetően az uniós intézményekkel és a tagállamok nemzeti hatóságaival, mint szervezetekkel szembeni elvárások megfogalmazásáról van szó. Ezt azért kell hangsúlyozni, mert a tagállami közigazgatási hatóságok eljárásának egységesítéséről már az EKT következő jellemzője kapcsán ejtünk szót. (Zárójelben megjegyezzük, hogy a „Jó kormányzás” és a „nyitottság” kifejezést az EUMSZ. is használja a 15. cikkben, amikor kimondja, hogy ezen elvek érvényesülésének előmozdítása érdekében az Unió intézményei és szervei a nyitottság elvének tiszteletben tartása mellett járnak el.)

3.6. Az eljárásrendek harmonizációja, avagy olyan eljárási szabályok és intézmények alkalmazása, amelyek biztosítják az uniós jog érvényesülését. Az utóbbi években egyre inkább egyetértés mutatkozik abban, hogy az Európai Unióban megvalósult gazdasági integrációt követnie kell a közigazgatási integrációnak is, hiszen az nem megengedhető, hogy az Unió szintjén megalkotott jogszabályokat a tagállamok 27 féleképpen hajtsák végre. Az Európai Közigazgatási Térségben tehát megkezdődött a tagállamok nemzeti

közigazgatási szerveinek és hatósági eljárásainak egyfajta egységesítése (európaizálása, vagy európaizálása) is.

3.6.1. A nyitányt az OECD korábban hivatkozott az európai közigazgatási eljárási elvekről szóló Ajánlása jelentette.¹⁷ E dokumentum – mint láttuk – négy csoportba rendezi a tagállami közigazgatási jogokkal szembeni követelményeket, az Európai Bíróság által érvényesített általános jogelvek figyelembe vételével. Ezek a következők:

a.) megbízhatóság és kiszámíthatóság, b.) nyitottság és átláthatóság, c.) elszámoltathatóság (közfelelősség), d.) hatékonyság és eredményesség.¹⁸

a) Megbízhatóság és kiszámíthatóság (reliability, predictability)

E két alapelv tulajdonképpen a közigazgatási szervek cselekvéseinek és döntéseinek joghoz kötöttségét, a jog uralmát, a törvényesség elve érvényesülését jelenti. A közigazgatás tehát csak és kizárólag azt teheti, amire felhatalmazása van (hatáskör elve), ha azonban van felhatalmazása, akkor cselekednie kell (hivatalból való eljárás elve). Éppen ezért az ilyen közigazgatás szükségképpen kiszámítható.

Ezen alapelvek szolgálatában azonban további princípiumok állnak. Nevezetesen: az arányosság elve, a korrekt (fair) eljárás elve, az időszerűség elve, valamint a professzionalizmus elve. Az arányosság elve azt a követelményt tartalmazza, amely szerint a döntéseknek arányosnak kell lennie a jog által meghatározott célokkal, anélkül, hogy szükségtelenül hátrányt okozna a polgároknak. A korrekt (fair) eljárás elve az ügyek részleghajlás nélküli elintézését jelenti, és kiterjed a hatóságok tájékoztatási kötelezettségére is. Az időszerűség elve azt jelenti, hogy a közigazgatási döntéseket a törvényben meghatározott határidőn belül kell meghozni, hiszen a késedelem igazságtalanságot okozhat, illetve megnehezíti a bizonyítékok beszerzését. A professzionalizmus elve a közszolgálatra vonatkozó követelmény, vagyis a köztisztviselőknek képzettnek, pártatlannak, előítélet-mentesnek, és szakmailag függetlennek kell lenniük.

b) Nyitottság és átláthatóság (openness, transparency)

A nyitottság elve azt jelenti, hogy a közigazgatás elérhető egyfelől a külső vizsgálatok, másfelől az érintett polgárok számára. Az átláthatóság elvének érvényesülése pedig az ellenőrzés és a vizsgálat céljának megvalósulását teszi lehetővé. A két elv érvényesülése végülis arra ad módot, hogy a közigazgatással érintettek megismerhessék jogaikat, a külső szervek pedig felülvizsgálhassák a döntések jogszerűségét. Mint ilyenek előfeltételei a törvényesség, az egyenlőség és az elszámoltathatóság elve érvényesülésének.

A nyitottság és az átláthatóság elve a közigazgatás világában két speciális célt szolgál. Egyfelől a közérdek védelmét, csökkentve a hibás döntések és a korrupció lehetőségét, másfelől pedig az egyéni jogok védelmét, azáltal, hogy elvárják a

¹⁷ Lásd a 9. lábjegyzetben említett második dokumentumot!

¹⁸ Ezeket az elveket elemzi a magyar szakirodalom is. Lásd például Jenei György: *Közigazgatás – menedzsment* (Századvég Kiadó Budapest, 2005.) című munkájának a 3.2.2. fejezetét, valamint Józsa Zoltán 3. lábjegyzetben hivatkozott tanulmányát.

döntések racionális indoklási kötelezettségét és hozzásegítik az érdekelteket ahhoz, hogy jogorvoslati lehetőségeikkel éljenek.

A XVIII. század végéig – Svédország kivételével – általános gyakorlat volt a közigazgatásban a titkosság és a szabad mérlegelés, a diszkréció. Az ezt követő időkben a nyitottság csak azt jelentette, hogy a jogszabályok és az egyedi döntések csak akkor váltak alkalmazhatóvá, ha közölték az érdekeltekkel. A nyitottság és az átláthatóság, vagyis a nyitott kormányzás csak a XX. század vége felé vált a demokratikus államiság egyik alapelvevé.

c) Elszámoltathatóság (accountability)

A közigazgatás tekintetében az elszámoltathatóság a közfelelősséggel szinonim fogalomként azt jelenti, hogy minden hatóságnak felelnie kell cselekedeteiért vagy mulasztásaiért más hatóság, bíróság, vagy a törvényhozó előtt. Másik oldalról úgy is fogalmazhatunk, hogy egyetlen hatóság sem vonhatja ki magát a külső szervek vizsgálatai alól. E felülvizsgálatok azonban minden esetben a tételes jog által rögzített szabályok betartásával valósíthatók meg, rendkívül összetett módon: a fellebbezés elbírálása a felettes hatóság által, a meghozott döntések bírósági felülvizsgálata, az ombudsman vagy az ügyész vizsgálata, vagy éppen a parlament vizsgálata. A felülvizsgálatok végső célja annak biztosítása, hogy a közigazgatás törvényesen működjön: érvényesüljön a közérdek és érvényesüljenek az egyéni jogok is.

Az elszámoltathatóságnak nem csak közigazgatási, hanem egyéb (például: politikai, szakmai, stb.) aspektusai is vannak. A közigazgatási aspektusait, illetve a közfelelősség jellemzőit a szakirodalom a következők szerint összegzi:

- Elvi alapja: az eljárás jogszerűségének vizsgálata.
- Tárgya: a közigazgatási cselekvés jogszerűsége.
- Kritériuma: a hatályos jogszabályoknak való megfelelés.
- Iránya: a szervek belülről (felettes szervek) és a szervek kívülről (állampolgárok, bíróság).
- Mechanizmusa: belső és külső vizsgálatok, jogi és bírósági kontroll.
- Következései: helyben hagyás, módosítás, megsemmisítés, szankció alkalmazása, kompenzáció.¹⁹

d) Hatékonyság és eredményesség (efficiency, effectiveness)

A hatékonyság a felhasznált erőforrások és az elért eredmények közötti kedvező (jó) arányokat jelenti, és mint ilyen, a gazdasági élet kategóriája. A történelmi fejlődés során azonban az állam vált a közszolgáltatások gazdájává, így e kategória az utóbbi néhány évtizedben polgárjogot nyert a közigazgatásban is. Spanyolország esetében például ez az elv már az 1978 évi alkotmányban is megjelent, a törvényesség elve, a nyitottság elve és a pártatlanság klasszikusnak mondható közigazgatási elvei mellett.

Az eredményesség a hatékonysághoz kapcsolódó érték, amely arra utal, hogy a közigazgatás teljesítménye mennyire sikeres a törvényhozó által meghatározott

¹⁹ Cendon, A. B.: *Accountability in Public Administration : Concepts, Dimension, Developments*. In : *Openness and Transparency in Governance : Challenges and Opportunities*. (Ed. : Kelly, M.) EIPA, Maastricht, 1999

célok elérésében. Mint ilyen, alapvetően a közpolitikák elemzését és értékelését jelenti, illetve annak megbecsülését, hogy azok mennyiben valósultak meg a köztisztviselők tevékenységében.

A hatékonyság, mint a közigazgatás működési értéke látszólag szemben áll a közigazgatás törvény alá rendeltsége, vagyis a törvényesség elvével. Nem véletlen, hogy a közigazgatás irányítói a törvényesség elve érvényesítését gyakran hatékonyság-ellenes korlátozásnak tekintik. A feszültség, illetve konfliktus tehát kétség kívül fennáll, amit a különböző kormányok igyekeznek is kiküszöbölni. Ide sorolható példa lehet a kiszervezések megvalósítása, vagy a magánszektor bevonása a közfeladatok ellátásába (PPP-projektek).

3.6.2. Az OECD mellett – az Európai Unió kívüli másik integrációs szervezet, az 1949-ben létrehozott – Európa Tanács is igyekezett hozzájárulni a nemzetállami közigazgatások közelítéséhez, egységesítéséhez. Az eltelt mintegy hatvan év alatt, az Európa Tanács számtalan egyezményt dolgozott ki és nyitott aláírásra meg a tagállamai előtt, továbbá számtalan ajánlást is tett a tagállamok számára. Az egyezmények között, témánk szempontjából kiemelkedő az Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. A részletek mellőzése mellett, ez utóbbi dokumentum jelentőségét abban látjuk, hogy egyfajta európai standardot rögzít arra nézve, hogy az európai államok milyen önkormányzati minimumokat kötelesek érvényesíteni.

Az Európa Tanács (Miniszteri Bizottsága) ajánlásai körében jelentős szerepet játszik a tagállami közigazgatások egységesítésében a 2007-ben kiadott, a „Jó közigazgatásról” szóló ajánlás.²⁰ A Dokumentum abban látja a „jó közigazgatás” garanciáját, hogy az Európa Tanács tagállamainak kormányai mind-mind támogatják a közigazgatási hatóságok szervezetének és működésének hatékonyabbá, eredményesebbé és költségtudatosabbá tételét. Ennek érdekében az ajánlás „az eljárásrendek harmonizációját” kívánja ösztönözni oly módon, hogy a tagállamokat a mellékletben csatolt „Mintaszabályzat” követésére hívja fel. A Mintaszabályzat a következő közigazgatási (eljárás) alapelvek általános tagállami érvényesítését rögzíti, és ezzel egyfajta európai minimum eljárási standardot rögzít:

- a közigazgatás törvénynek való alárendelése (2. cikk),
- az egyenlő bánásmód elve (3. cikk),
- az ésszerű határidőn belüli döntéshozatal elve (7. és 13. cikk),
- a személyes adatok védelmének elve (9. cikk),
- az átláthatóság elve (10. cikk),
- a bírósági felülvizsgálat elve (22. cikk), valamint
- a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítési kötelezettségének elve (23. cikk). Látható, hogy ezek az elvek mennyire hasonlítanak, illetve esetenként egybe is esnek, az OECD korábban tárgyalt, az európai közigazgatásra vonatkozó alapelveivel. Rögzíteni kell azonban azt is, hogy a

²⁰ Recommendation CM/REC(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. 20. June 2007

közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló magyar törvény (a 2004. évi CLX. törvény) minden tekintetben érvényesíti ezeket az elveket.²¹

3.7. Független, és a fair eljárás szabályait betartó bírósági rendszer működtetése. A modern államban, a parlament által meghozott törvények végrehajtásáról két szervezet-rendszer, a közigazgatás és a bíróság gondoskodik. A XIX. században aztán megtörtént e két szervezet-rendszer szétválasztása és önálló hatalmi ágként való működtetése. E folyamat nem érintette (érinti) azt a tényt, hogy a közigazgatás mellett végeredményben a bíróságok is jogalkalmazó szervek: az általános jogi normát egyedi (konkrét) esetben alkalmazzák. Természetesen más cél, más eljárási szabályok, és részben más elvek mellett. A demokratikus jogállam alapismérve az államhatalmi ágak elválasztásának és egyensúlyának az elve. Az ilyen rendszerben nem csak a bíróságok, hanem a bírák is függetlenek, csak a törvénynek vannak alárendelve. Mindazonáltal a törvényeket ők is kötelesek betartani és betartatni, továbbá érvényesíteni a fair eljárás szabályait: az ügyfelet és az ellenérdekű felet meghallgatni, ésszerű határidőn belül dönteni, a döntést indokolni, a döntés ellen jogorvoslati lehetőséget biztosítani. Az ilyen bírósági rendszerben természetesen biztosított a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának a lehetősége is, ahogyan arra az előző jellemző kapcsán utaltunk (Lásd: az Ajánlás 22. cikkét). Akár az egységes bírósági szervezeten belül működő rendes bíróság (például az Egyesült Királyságban), akár az azon kívül működő közigazgatási bíróság útján (mint például Németországban).

3.8. Olyan közszektor fenntartása és működtetése, amely törvényesen, a polgárok megalégedésére és hatékonyan látja el feladatait. A közszektor fogalma alatt azokat az új érték teremtéssel járó tevékenységeket értjük, amelyek közjavak előállításához vagy szolgáltatásához kapcsolódnak, de nem foglalják magukba az állami közhatalom birtokában ellátott tevékenységeket. A fogalom központi eleme természetesen a „közjavak” köre, ami rendszerint az alkotmányban manifesztálódik, mint alapjog. Egy adott szolgáltatást tehát az állam minősít közszolgáltatásnak, és ő maga (illetve szervezete) szabályozza, illetve nyújtja. A közjavak egy része az infrastruktúrához, más része pedig közvetlenül az ember személyéhez kapcsolódik. Az infrastrukturális közszolgáltatások a modern Európában rendszerint a következők: egészséges ivóvízzel való ellátás, közvilágítás, közutak fenntartása, köztemető fenntartása, környezetvédelem, hulladék-gazdálkodás, ár- és belvíz védelem, tűzvédelem. A humán közszolgáltatások köre a modern Európában rendszerint a következő: óvodák és iskolák fenntartása, közművelődési intézmények működtetése, egészségügyi és szociális intézmények fenntartása.²²

²¹ Lásd erről bővebben Fábián Adrián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. Magyar közigazgatás 2006. évi 10. szám

²² Lásd erről bővebben Horváth M. Tamás (Szerk.): Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatás-szervezés. Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2007

3.9. Polgári (politikai) irányítás mellett, de politikailag semleges, és törvényes keretek között működő fegyveres erők és rendvédelmi szervek. A demokratikus jogállam egyik ismérve az, hogy az állam külső biztonságát szavatoló fegyveres erők (a hadsereg), valamint a belső rendet biztosító rendvédelmi szervek (rendőrség, polgári védelem, tűzoltóság, büntetés-végrehajtási szervek) polgári irányítás alatt állnak. Ellenkező esetben ugyanis katonai diktatúráról van szó. A polgári irányítás azt jelenti, hogy e (közigazgatási) szerveket rendszerint a kormány irányítja, és valamelyik miniszter felügyeli. A politikailag semlegesség fogalma pedig azt jelenti, hogy a katonák és a rendvédelmi dolgozók nem folytathatnak politikai tevékenységet. Mindenkor kötelesek a jogszabályokat betartva, az aktuális politikai hatalommal szemben lojálisan tevékenykedni.

3.10. A decentralizáció, a szubszidiaritás és a szolidaritás elvének érvényesülése. A decentralizáció a modern állam szervezésének egyik elve. Az államhatalom központi szintről történő „leadását” jelenti az állam területi és/vagy helyi szervei részére, ésszerűségi, célszerűségi, vagy más okok miatt.

A szubszidiaritás elvének általános jelentése az, hogy egy adott kérdésben ott kell döntenet, ahol a kérdés felvetődött, hiszen ott áll rendelkezésre a legtöbb információ. Az Unió esetében ezt az elvet a Maastrichti Szerződés vezette be 1992-ben, és az EUSz. 5. cikke erősítette meg, gyakorlatilag azonos tartalommal. E szerint azokon a területeken, amelyek nem tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok – tagállami intézkedésekkel – nem tudják kielégítően elérni, így azok az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

A szolidaritás elve kérdését a korábbiakban már érintettük. Rámutattunk arra, hogy a tagállamok egymás közötti viszonylatában értelmezendő fogalomról van szó, amelynek megvalósulását az Unió előmozdítja, illetve támogatja. Az EUSz. 3. cikk (3) bekezdése szerint ugyanis az Unió előmozdítja a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.

A decentralizáció, a szubszidiaritás és a szolidaritás elve érvényesülésének következtében az Unióban egyfelől megerősödtek a szubnacionális szervek (a régiók) a központi szervek terhére, másfelől pedig csökkentek a különböző régiók közötti fejlettségi különbségek.²³

3.11. Stabil, kiszámítható, hozzáértő, magasan képzett és pártatlan köztisztviselői kar. Az itt felsorolt közzolgálati alapelvek és értékek a jogállamiság elvéből fakadnak, és részben már érintettük is őket. Az Európai Unió intézményeiben dolgozó több ezer uniós tisztviselő számára a köztisztviselői pálya életre szóló hivatás, és alapvető uniós érdek fűződik annak stabilitásához, kiszámíthatóságához, magas szintű képzettségéhez és pártatlanságához. Mindezen követelményeket a közösségi szabályozás – lásd a több mint 100 alkalommal módosított 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendeletet – biztosítja, vagyis adott a karrier-rendszerű uniós életpálya. Látni kell ugyanakkor azt is, hogy az

²³ Lásd erről bővebben a szerzőtől: Idea of the European Union's organizational system. Curentul Juridic – Juridical Current. Year XII, NR. 2 (37), Tirgu-Mures, 2009

uniós jog érvényesítése, sőt, már az alkotásában való közreműködés is, nem csak az uniós tisztviselők, hanem a tagállamok köztisztviselői számára is fontos feladat. Éppen ezért indokolt, ha rájuk is vonatkoznak azok a követelmények, amelyek irányadók az uniós tisztviselőkre. Mindezek azért rendkívül fontos körülmények, mert az uniós jog alkotása és érvényesítése során az uniós és a tagállami tisztviselők rendszeresen találkoznak, megismerik egymást, ami jelentősen hozzájárulhat az uniós jogalkotás és a jogalkalmazás sikeréhez. A rendszeres találkozások eredményeként az uniós tisztviselők egyre jobban megértik és elfogadják a tagállami köztisztviselőket, illetve érveiket, míg a tagállami köztisztviselők egyre jobban megértik és elfogadják az uniós tisztviselőket, illetve érveiket. Ennek következtében a tagállami köztisztviselők is egyre inkább „europaizálódnak”, ezért rögzíti az EUMSZ. igazgatási együttműködésről szóló 197. cikke azt, hogy az uniós jog tagállami végrehajtása „közös érdekű” ügy.

Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az EUMSZ. 45. cikke rögzíti a munkavállalók szabad mozgásának jogát az Unióban, ami azt jelenti, hogy az uniós polgárok szabadon vállalhatnak munkát bármely más tagállamban. Ez a jog csak közrendi, közbiztonsági, vagy közegészségügyi okok miatt korlátozható. A 45. cikk (4) bekezdése azonban kimondja, hogy e rendelkezések éppen a közszolgálatban történő foglalkoztatásra nem vonatkoznak, vagyis a tagállamoknak joguk van a közszolgálatot tagállami állampolgársághoz, vagy bármely egyéb feltételhez kötni. Nyilvánvalóan azért, mert közhatalom gyakorlásáról van szó.

4. Az Európai Közigazgatási Térség jövője

A fent kifejtettek alapján levonható az a következtetés, hogy az Európai Unió által már eddig kialakított – belső államhatárok nélküli – egységes földrajzi terület, az ugyancsak egységes európai polgárság ténye, továbbá a megvalósított egységes piac, gazdasági, pénzügyi és politikai unió, valamint az uniós jog hatékony érvényesülésének szükségessége megköveteli a tagállamok közigazgatásának további közelítését, bizonyos esetekben egységesítését is. Ez a folyamat, amelyet korábban „európaisításnak, vagy európaizálásnak” nevezünk – hosszabb távon, tendenciáját tekintve – elvezet a nemzetállami közigazgatások konvergenciájához, és egy valóban egységes európai közigazgatásnak a kiteljesedéséhez, kétségtelenül tovább csorbitva ezzel a tagállamok szuverenitását. E folyamatot erősíti az „európai közigazgatási jog” kialakulása és fokozatos fejlődése, amelynek tekintetében különösen az eljárási szabályok területén, valamint az uniós források felhasználása tekintetében történt jelentős előrelépés, de nem kevésbé fontos az EUSZ.-t és az EUMSZ.-t létrehozó Lisszaboni Szerződés által elért eredmény sem.²⁴

Mindazonáltal látni kell azt is, hogy a Lisszaboni Szerződés sem oldotta fel azt a feszültséget, amely az uniós jog hatályának egységessége és a tagállamok

²⁴ Az európai közigazgatásról lásd például: Ibanez, Alberto J. Gil: hiv. művét, a szerzőtől: *Az európai közigazgatás fogalma*. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXIII/2. Miskolc University Press 2005, továbbá szintén a szerzőtől: *Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról*. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXIX. Miskolc University Press 2011

közigazgatásának önállósága között feszült és feszül. Márpedig ez fontos lenne, mert az EU és annak részeként az „Európai Közigazgatás, illetve az Európai Közigazgatás Jog” fejlődése egy sor új kihívás előtt áll. Utalhatunk a globalizációra, a tagállamok jelentősen megnövekedett számára, az energia és környezetvédelmi problémákra, és a terrorizmus elleni harcra.²⁵ (Schwarze, 2008)

Kétség nem férhet ahhoz, hogy nem tartható fenn sokáig az a jelenlegi állapot, mely szerint az igazgatási ciklus egyes elemei, illetve az azokat megvalósító intézmények erőteljesen szétválasztásra kerültek egymástól.²⁶ A célkitűzés, az információgyűjtés és feldolgozás, a tervezés, a döntés, a koordináció és az ellenőrzés ugyanis jelenleg – persze „csak” az uniós ügyekben – egységesen az Unió szintjén és az uniós intézmények útján, míg a tényleges végrehajtás alapvetően a tagállamok szintjén, illetve a tagállamok nemzeti intézményei útján valósul meg. Az elvárások szerint egységesen, a gyakorlatban azonban rendkívül sokféleképpen. Ezzel azt állítjuk, hogy a gazdasági, pénzügyi, és politikai integrációt feltétlenül követnie kell egyfajta közigazgatási integrációnak, a tagállami közigazgatási rendszerek jelenleginél sokkal erőteljesebb egységesülésének. Még akkor is, ha ez (talán) fájdalmasabb veszteséget jelent a nemzeti szuverenitást féltékenyen őrző tagállamok számára.²⁷

²⁵ Jürgen Schwarze (ed.): Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2008

²⁶ Lőrincz Lajos: Európai integráció – magyar közigazgatás. Magyar Közigazgatás 1998. évi 7. szám

²⁷ Lásd a szerzőtől: Theses on the influence of the European Union on the Member States' administration. In: European Integration Studies. Publication of the University Miskolc (Ed.: Zoltán Angyal) Volume 6, Number 1. Miskolc University Press Miskolc, 2008