

**SIGMA- AZ OECD ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZÖS KEZDEMÉNYEZÉSE, FŐ
FINANSZÍROZÓJA AZ EURÓPAI UNIÓ PHARE PROGRAMJA**

EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELVEK

SIGMA TANULMÁNYOK: No.27

A fordítás az alábbi hivatalos változat alapján készült:
European Principles for Public Administration. SIGMA Paper No. 27
CCNM/ SIGMA/ PUMA (99) 44 / REV1. Copyright OECD, 1999
Magyar változat EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELVEK
Copyright Carpathian Foudation, 2000

Az OECD nem felelős a fordítás szöveghűségéért és minőségéért.

A SIGMA PROGRAM

A SIGMA- a közép- és kelet európai országok állami- és közigazgatási fejlesztésének támogatása – az OECD és az Európai Unió közös kezdeményezése. Ez a tervet tizenhárom fejlődő országban közigazgatási reform -kezdeményezéseket támogat, amit főként az Európai Unió Phare Programja finanszíroz.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) 29 fejlett piacgazdasággal rendelkező demokratikus ország államközi szervezete. A nem-tagokkal való együttműködés központja továbbítja a Szervezet adományait és a különféle gazdasági problémák megoldására szolgáló javaslatait a megújuló közép- és kelet európai országokba, valamint a volt Szovjetunióba. A Phare azért adományoz, hogy támogassa a Közép- és Kelet európai partner országokat mindaddig amíg el nem érnek egy olyan szintet, amikor már készek lesznek vállalni az Európai Unió tagságával járó követelményeket.

A Phare és a SIGMA ugyanazokat az országokat segíti: Albániát, Bosznia-Hercegovinát, Bulgáriát, a Cseh Köztársaságot, Észtországot, a volt jugoszláv Macedón Köztársaságot, Magyarországot, Lettországot, Litvániát, Lengyelországot, Romániát, Szlovákiát és Szlovéniát.

Az 1992-ben alapított SIGMA az OECD közigazgatási vezetőségének hatáskörébe tartozik, amely a politikusokat közigazgatási információkkal és szak-elemzésekkel segíti, valamint elősegíti a kapcsolatteremtést és a tapasztalatcserét a köz- szférák vezetői között. A SIGMA a kedvezményezett országoknak hozzáférést biztosít a tapasztalt állami ügyintézők hálózatához, összehasonlító információt nyújt, valamint a Közszolgálati Menedzsment Igazgatósága által alkalmazott technikai tudást.

A SIGMA célja, hogy:

- támogassa a kedvezményezett országokat a jó igazgatási módszerek kialakításában és hogy elősegítse a közigazgatási szervek ragaszkodását a demokratikus értékekhez, az etikához és a törvény szabályaihoz.
- segítsen, hogy a központi kormányzati szinten meglévő adottságok képessé váljanak arra, hogy szembenézzenek az internacionalizmus követelményeivel és az Európai Unió integrációs terveivel.
- támogassa az Európai Uniónak és más adományozóknak a kezdeményezéseit amelyek a kedvezményezett országokban elősegítik a közigazgatási reformok életbe léptetését, és hogy hozzájáruljon az adományozó tevékenységek együttműködéséhez.

Munkája során ez a kezdeményezés nagy fontosságot tulajdonít az államok közötti együttműködés elősegítésének. Tevékenységének részét képezi az is, hogy logisztikai támogatást nyújtson a közigazgatás terén dolgozó gyakornokok Közép- és Kelet Európában kialakítandó hálózatának, valamint, hogy támogassa ezen gyakornokok és a többi, más demokratikus országban élő ellenlábasaik közötti kapcsolat fejlesztését.

A SIGMA öt technikai területen dolgozik úgy mint a: Közigazgatás Fejlesztési Stratégiák terén, Politizálás, Koordonáció –és Szabályozás, Költségvetés és Forráselosztás, Közigazgatási Menedzsment, valamint a Számviteli- és Pénzügyi Ellenőrzés terén. Ezenkívül még egy Információ-szolgáltatási Egység is működik, amelynek feladata a közigazgatás területén megjelent kiadványok terjesztése.

A tájékoztató anyag fordításához vagy sokszorosításhoz való engedélyt a következő címen kérhet: Publications Service, OECD, 2 rue de Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

A kiadványban érvényre jutó nézetek nem föltétlenül képviseli a Bizottságnak, az OECD-tagságú országoknak vagy a Közép –és Kelet Európai partner országoknak a hivatalos nézeteit.

ELŐSZÓ

E tanulmány célja, hogy felvázolja azokat az irányvonalakat, amelyeket az EU tagságra pályázó országoknak követniük kell annak érdekében, hogy közigazgatásuk az EU tagállamokéhoz hasonlóvá válhasson. A SIGMA Kelet- és Közép Európai országokat célzó közigazgatási reform kezdeményezéseire alapozva ez a munka feltárja a SIGMA módszerének lényeges elemeit, amelyek a csatlakozni kívánó országok közigazgatási kapacitásának felbecsülésére irányulnak

Az 1998 novemberében Bécsben megtartott első találkozón a tíz csatlakozni kívánó ország közigazgatásának vezetői megvitatták ennek a tanulmánynak egy korábbi változatát. Ezen a találkozón megszületett egy SIGMA tervzet amelynek az volt a célja, hogy felbecsülje az országok közigazgatásának milyenségét, és főként a közszolgálati egységek fejlesztésében jelentkező haladást. A kiadást megelőzően e tanulmány végső változatát még egyszer felülvizsgálták a X. SIGMA Kapcsolat Csoporttalálkozó részvevői, 1996 november 15-16 -án.

E munka a SIGMA központi hivatalának terméke, fő szerzője Mr. Francisco Cardona, közigazgatási menedzsment tanácsadó, de független szakértők nézetei is elősegítették a létrejöttét. A SIGMA köszönetét fejezi ki értékes hozzájárulásukért Prof. Denis Galligannek, az angliai Oxford egyetemhez tartozó Wolfson Főiskola Társadalom-és Jogtudomány Központjának igazgatójának, Prof. Jacques Zillernek, aki a firenze-i Európai Egyetem Jogi Karának tanára Olaszországban, Prof. Jürgen Schwarze-nak, a freiburgi Albert-Ludwigs Egyetem Közjogi Intézmény igazgatójának Németországban, valamint Jacques Fournier úrnak aki a Conseil d'Etat volt tagja és a Conseil superieur de la Magistrature jelenlegi tagja Franciaországban.

Ezenkívül a SIGMA méltatni kívánja Dr. Helmut Kitschenberg volt közigazgatási Szövetségi Akadémia igazgatójának segítségét, valamint Dr. Wolfgang Rusch hozzájárulását, aki az Észak-Rajna Weszfália állam Közigazgatási Intézményének Alkotmányos Jogi Karán előadó tanár.

E tanulmány kiadásáért a az OECD fő-titkársága a felelős.

SIGMA-OECD

2 rue André -Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Tel. (33.1) 45.24.79.00, Fax (33.1) 45.24.13.00

e-mail: sigma.contact@oecd.org, [http:// www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb)

TARTALOMJEGYZÉK

<i>A SIGMA PROGRAM</i>	2
<i>ELŐSZÓ</i>	3
<i>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÁS</i>	5
<i>BEVEZETÉS</i>	6
<i>ELSŐ RÉSZ. ADMINISZTRATÍV TÖRVÉNYELVEK ÉS AZ EURÓPAI ADMINISZTRATÍV TÉR</i>	8
1. Adminisztratív törvényelvek	8
Megbízhatóság és kiszámíthatóság	9
Nyitottság és transzparencia	111
Számonkérhetőség	122
Hatékonyság és hatásosság	133
2. Az Európai Adminisztratív Tér	144
Az Európai Adminisztratív Tér fogalma	155
A konvergencia mozgatóerői	166
Az Európa Bíróság szerepe a Közös Európai Adminisztratív Tér kialakításában	188
Az adminisztratív rendszerek konvergencia szintje	1818
<i>II. RÉSZ. ADMINISZTRATÍV TÖRVÉNYELVEK ÉS KÖZSZOLGÁLATI NORMÁK</i>	<i>200</i>
1. Jogi struktúrák egy hivatásos közzolgálatért: állami alkalmazottak, vagy közalkalmazottak ?	200
Hasonló normák és feltételek, de a hivatásos közzolgálat különböző modelljei	201
2. A közzolgálat vezetése egy „törvény általi adminisztráció” kontextusában	244
A hivatásos közzolgálati menedzserek	244
A „ törvény általi adminisztráció” kontextusa	25
A közzolgálat homogén menedzsmentje	255
<i>KÖVETKEZTETÉSEK</i>	<i>277</i>
A közzolgálati értékek jogilag kötelező elvek	277
A köztisztviselők nem csak állami alkalmazottak	277
Az adminisztratív törvényelvek közzolgálati magatartásmintákat teremtenek	278
Az adminisztratív törvényelvek hozzájárulnak az Európai Adminisztratív Tér megteremtéséhez	2828

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÁS

A Közép- és Kelet Európai EU tagságra pályázó országoknak meg kell reformálniuk a közigazgatási rendszerüket ahhoz, hogy megfeleljenek a koppenhágai és a madridi csatlakozási kritériumoknak. A legtöbb kormányzati területet fedi, vagy legalább is hatással van rá az *acquis communautaire* (pl. az EU teljes törvénykezési testülete). Az *acquis* különböző területein a reformok céljai és tartalma nyilvánvaló. A csatlakozni kívánó országoknak át kell ültetniük az EU törvényeket a hazai törvény-rendszerbe, majd foganatosítaniuk kell és érvénybe kell léptetniük őket. A megvalósítás folyamatához és ritmusához kötődő nehézségek a megfelelő képességek hiányából adódnak.

Nincsen egy irányadó *acquis communautaire* a horizontális kormányzati rendszerekre, vagy a nemzeti közigazgatásra vonatkozóan. Ezért az EU csatlakozás perspektíváját tekintve a közigazgatási reformok céljai és irányelvei kevésbé kivehetőek. Ennek ellenére, az idők folyamán a demokratikus államok között átalános megegyezés született a jó vezetés alapelveit illetően. Ezek az összetevők magukba foglalják a megbízhatóság, kiszámíthatóság, számonkérhetőség és átláthatóság törvényelveinek szabályait, és mind ezek mellett technikai és menedzseri kompetenciát, szervezési készséget és állampolgári részvételt követel. Egy *acquis communautaire* hiánya ellenére ennek a konszenzusnak megalapozott közigazgatási elvei vannak, amelyet a különböző jogi hagyományokkal és kormányzati rendszerekkel rendelkező EU tagállamok is osztanak. Az idők folyamán a nemzeti törvényszékek jogtudománya, és végül az Európa Bíróság révén ezek az elvek kikristályosodtak és kifinomultak.

Az EU tagságú államok szintjén a megosztott közigazgatási elvek képezik az Európai Adminisztratív Tér (*European Administrative Space*) létrejöttének a feltételét. Az EAS magába foglalja a közigazgatásra vonatkozó közös irányelveket, amelyek törvény által meghatározottak és számviteli mechanizmusok és procedúrák révén lépnek érvénybe. Az EU tagságra pályázó országoknak figyelembe kell venniük ezeket az irányelveket a közigazgatásuk fejlesztésekor. Bár az EAS nem képezi elfogadott részét az *acquis communautaire*-nek, ennek ellenére fel lehet használni útmutatóként a közigazgatási reformokra vonatkozóan a pályázó országokban. Az EU tagságú államokban ezeket az irányelveket az alkotmány által meghatározott elvekkel együtt beiktatják saját rendszerükbe, vagy adminisztratív törvények révén továbbítják őket úgy mint: az adminisztratív eljárások törvénye, az információ szabadságának törvénye, valamint a közszolgálati törvények révén

Attól függően, hogy a csatlakozni kívánó országok milyen mértékben tudják alkalmazni ezeket a közigazgatási elveket, és hogy mennyire követik az EAS irányelveit, meg lehet állapítani, hogy milyen az illető ország nemzeti közigazgatása, és hogy képes-e sikeresen érvényre juttatni az *acquis communautaire*-t a koppenhágai és a madridi Európa Tanács által explicit megfogalmazott kritériumoknak megfelelően. E kontextus keretében vonja le ez a dolgozat az általános következtetéseket.

A dolgozat második felében a közszolgálatot ebben a tágabb kontextusban tárgyaljuk. A tanulmánynak ez a része arra törekszik, hogy jobban megvilágítsa a közalkalmazottak vezetése és teljesítménye, valamint az EAS jó kormányzati és közigazgatási princípiumaira vonatkozó alapelvei közötti kapcsolatot. Többek között azt a következtetést szeretnénk elfogadtatni, hogy a köztisztviselők nem csak egyszerű állami alkalmazottak, hanem alkotmányos szerepük van. Ezért helytelen eljárás, ha az állam, vagy egy állami intézmény és a közalkalmazottak közötti viszonyt csupán a munka törvénykönyv szabályozza

BEVEZETÉS

Az Európai Unió tagság feltétele, hogy a tagállam respektálja az *acquis communautaire*-t az adminisztratív és a gazdasági élet minden területén.

Ha például egy kandidáns ország tejjára a csatlakozás időpontjában még nem elég fejlett, akkor is meg kell felelnie az *acquis* minden követelményének. Ha nem, akkor az az ipar nem exportálhatja termékeit a többi tagállamba. Sőt, tulajdonképpen a saját hazai piacán sem kereskedhet.

Az EU tagállamok nemzeti közigazgatási intézményei foganatosítják és érvényre juttatják az *acquis communautaire*-t. Annak érdekében, hogy ugyanezt hatásosan véghez vihessék, a csatlakozni kívánó országok közigazgatásának követnie kell a jó kormányzás elveit, és figyelembe kell venniük az EU által meghatározott adminisztratív normákat. Az *acquis* megvalósítása a releváns terület adottságaitól és forrásaitól is függ, de nem csak ettől. Egy kandidáns ország általános horizontális kormányzási rendszerei szintén meg kell feleljenek az EU követelményeinek, mivel létfontosságúak az egész adminisztrációs rendszer működése szempontjából, beleértve az *acquis* területeit is. A sikeres megvalósítás és alkalmazás nyilvánvalóan a horizontális kormányzási rendszereken és struktúrákon múlik, úgy mint az adminisztratív tevékenységeket eredményező eljárásokon, és a különböző mechanizmusokon, amelyek biztosítják, hogy a közalkalmazottak teljesítménye megfeleljen az EU követelményszintnek.

A kandidáns országoknak gondot jelent, hogy nincsen általános EC (Európai Bizottság) törvényszabályzat, amely a közigazgatás és a közigazgatási törvények területén alkalmazható lenne. Az EU tagságra pályázó országoknak olyan adminisztratív rendszerrel és közigazgatási intézményhálózattal kell rendelkezniük, amely képes az *acquis* átültetésére, megvalósítására és életbe léptetésére a „kötelező eredmények” (*obligation de resultat*) elvének megfelelően. A kandidáns országoknak meg kell felelniük az EU tagság követelményei támsztotta kritériumoknak, úgy ahogyan azt az Európai Tanács Koppenhágában, Madridban és Luxemburgban leszögezte. Ezenkívül, a csatlakozni kívánó országok haladását azon kritériumoknak való megfelelés értelmében mérik fel, amelyek az Európai Bizottság Rendszeres Jelentésének megfogalmazását idézve: „az *acquis* megvalósítását szolgáló adminisztratív és jogi képességeik”-et tükrözik, ami implicite azt jelenti, hogy a haladás értékelésének alapjaként az európai adminisztratív normákat tekintik.

Ebben a kontextusban ez a tanulmány úgy írja le az Európai Adminisztratív Teret (EAS) mint az Európai Bizottság törvényének sajátos részét. Az EAS a tagállamok számára alkalmazható, gyakorlati vonatkozásokkal rendelkező metafora amely *inter alia* megtestesíti az adminisztratív törvényelveket olyan kritériumokként amelyeket figyelembe kell venniük a kandidáns országoknak, annak érdekében, hogy elérjék az EU tagsághoz szükséges közigazgatási színvonalat. Az EAS egy kibontakozó, növekvő konvergenciát jelent a nemzeti adminisztratív jogszabályok és a tagállamok adminisztratív gyakorlata között. Ezt a konvergenciát különböző mozgatóerők befolyásolják, úgy mint az egyének és a cégek részéről jelentkező gazdasági nyomások, a tagállamok hivatalos küldötteivel való szabályos és folyamatos kapcsolat és végül főként az Európai Törvényszék jogszabályzata.

Bár az alkotmányok és a későbbi jogszabályok általános törvényelveket közvetítenek és az adminisztratív tevékenységek számára irányelveket jelölnek ki, a törvényszékek feladata, hogy újraértékelje ezeket az elveket pl. hogy meghatározzák a közigazgatási tevékenységek elfogadhatóságát esetenkénti alapon. Hagyományosan az adminisztratív performancia kritériumait a szuverén államok nemzeti határain belül határozták meg és értékelték újra. Ezek a nemzeti alkotmányon alapuló megállapodásoknak, a nemzeti parlamentek törvényhozatalának, a nemzeti igazgatási hatóságok döntéseinek és a nemzeti törvényszékek rendeleteinek a termékei voltak. Az EU keretén belül ez a folyamat egyre inkább nemzetek felettivé válik, és a tagság ellenében lehetséges,

hogy kötelezően közös igazgatási elveket kérjen, amelyeket az Európai Törvényszék jelölt ki Európa szinten, vagyis a tagállamok szintjén.

Mindazonáltal, a közigazgatási irányelvekben rejlő harmonizálási lehetőségek hangsúlyozása nem azt jelenti, hogy az EU tagállamokban mindenütt homogén adminisztratív intézményeket kell felállítani. A fontos üzenet az, hogy függetlenül az intézményes megegyezésektől, a nemzeti közigazgatásnak el kell fogadnia az EU tagállamokban érvényes irányelveket.

Ez a tanulmány ismerteti az Európa Bíróság által meghatározott adminisztratív törvényelveket, amik tulajdonképpen a közigazgatási irányelvek. Háromszoros célja van: először is arra törekszik, hogy meghatározza azokat a kritériumokat, amelyek a kandidáns országok közigazgatási reformjainak útmutatóul szolgálhatnak, másodszor olyan viszonyítási alapot nyújt amelynek fényében felbecsülhető a fejlődés, és harmadszor a tanulmány végső célja az, hogy segítse a csatlakozni kívánó országokat, hogy megfeleljenek a koppenhágai és madridi EU csatlakozáshoz szükséges adminisztratív kritériumoknak.

ELSŐ RÉSZ. ADMINISZTRATÍV TÖRVÉNYELVEK ÉS AZ EURÓPAI ADMINISZTRATÍV TÉR

1. Adminisztratív törvényelvek

Habár az adminisztratív törvény kifejezés és fogalmai (Verwaltungsrecht, droit administratif) nemzeti rendszerektől függően változik, azért fennáll a lehetősége az adminisztratív törvény közös definiálásának, úgy mint : az a közös alapelv- és szabályrendszer, amelyet a közigazgatás megszervezésére és az adminisztráció és az állampolgárok közötti kapcsolatokra lehet alkalmazni.¹

Az adminisztratív törvényelvek, mint irányadók és a közalkalmazottak viselkedését szabályozó alapelvek, a különböző törvényhozási iratok részeként szétszótan jelentkeznek, az alkotmánytól megkezdve a parlamenti törvénycikkeig, és az átruházott törvénykezés specifikus darbjaitól egészen a törvénytörvény precedens jogirataiig, amelyek a közigazgatásra vonatkozó pereskedésekre vonatkoznak. Többek között ez az eset áll fenn olyan országokban mint Belgium, Franciaország, Görögország, Írország és az Egyesült Királyság. Más országok az adminisztratív procedúrákra általános szabálygyűjteményeket vezettek be, amelyek összegyűjtik és megpróbálják nagyrészt megszerezni ezeket az elveket. Ez az eset áll fenn Ausztriában (1925 óta), Bulgáriában (1979) Dániában (1985), Németországban (1976), Magyarországon (1957), Hollandiában (1994), Lengyelországban (1960), Portugáliában (1991), és Spanyolországban (1958).

Ezek az adminisztratív elvek nem csak eszmei értéken alapuló egyszerű ötletek, hanem be vannak építve az intézményekbe és az adminisztratív procedúrákba minden szinten. A közszféra szereplői törvény által kötelezettek, hogy betartsák ezeket a törvényelveket, amelyeket meg kell erősíteniük a független ellenőrző testületeknek, az igazságszolgáltató rendszereknek a bírósági végzéseknek, és a parlamenti vizsgálatoknak , bírósági tárgyalás és jogorvoslás lehetőségeit biztosítva az egyéneknek és a jogi személyeknek.

Az Európai Közösségi Törvény területén az Európa Bíróság folyamatosan nagyszámú adminisztratív törvényelvet definiál a tagállamok közös , közigazgatásra vonatkozó általános törvényelveire vonatkoztatva. Az Európa Bíróság jogtudománya által kibocsátott legfontosabb elvek, amelyeket minden tagállamnak alkalmaznia kell országa területén többek között a következők: a törvény általi adminisztráció elve, az arányosság elvei, jogi biztonság, a tövényes elvárások védelme, non-diszkrimináció, bírósági tárgyaláshoz való jog az adminisztratív döntéshozatali eljárások során, átmeneti segítség, az adminisztratív törvénytörvény elérése méltányos körülmények között az egyének számára, a közigazgatás nem-szerződéses kötelezettsége.²

Ha megpróbáljuk megszerezni a főbb közös nyugat-európai adminisztratív törvényelveket, akkor a következő csoportokat különböztethetjük meg: 1) megbízhatóság és kiszámíthatóság (jogi biztonság) , 2) nyitottság és átláthatóság, 3) számonkérhetőség és 4) hatékonyság és hatásosság.

¹ L. J. Ziller: Administrations comparées: les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Montchrestien, Paris, 1993. L.még J. Schwarze , Europaisches Verwaltungsrecht, Nomos, Baden-Baden, 1998

² L. J. Schwarze, Europaisches Verwaltungsrecht, Nomos, Baden-Baden, 1998. Angol változat: European Administrative Law, London, 1992

Ezekből más elveket is származtathatunk.³

Az adminisztratív törvényelveket és a közigazgatást néha nehéz meghatározni. Egy adott helyzetben látszólag ellentmondanak egymásnak. Úgy tűnik, hogy a hatékonyság hadilábon áll a megfelelő folyamattal, a kormányhoz való szakmai hűség látszólag szembenáll a szakmai integritással és a politikai semlegességgel, a diszkrecionális határozatok pedig mintha törvényellenesek lennének és így tovább.

Az adminisztratív törvényelvek megfoghatatlan természete az egyik oka annak, hogy miért olyan gyakoriak az „üres fogalmak” az adminisztratív törvényekben és a közigazgatási szabályzatokban. Ez az oka annak is, hogy a nemzeti törvényszékeket és az Európa Bíróságot is gyakran felkérjük, hogy konfliktusokra megoldást nyújtsanak, és hogy folyamatosan értékeljék újra, doktrinák formájában az idő folyamán alkalmazott meghatározásokat.

Talán haszontalan, sőt néha egyenesen nem kívánatos arra törekedni, hogy világosan meghatározzuk az adminisztratív törvényelvek határait. A törvény-hozatal keretén belül, amikor ilyen próbálkozások születtek, általában kazuisztikus megkülönböztetések formájában, a végeredmény még nagyobb zavart keltett. Ezen a területen a zavarkeltés könnyen igazságtalansághoz vezet. Az elkeseredett próbálkozások annak érdekében, hogy rendszerezni lehessen ilyen megfoghatatlan dolgokat, általában következtelenségbe és ellentmondásba keverednek. Az ellentmondás és eltérés nehézséget támaszt ezeknek az elveknek az aktualizálásában, mivel ellentétesen hatnak a törvény beiktatásra. A törvény-hozatal perspektívájából nézve talán bölcsőbb „üres fogalmakhoz” folyamodni, mivel képlékenységük miatt könnyen alkalmazhatók a különböző helyzetekben. A közalkalmazottak és az állami hatóság szempontját tekintve, tanácsos lenne a józan ész szavára hallgatva, a konszolidált törvény tételekből inspirálódva döntéseket hozni.

Megbízhatóság és kiszámíthatóság

A közigazgatási tevékenységek és határozatok számos adminisztratív törvényelve és mechanizmusa a megbízhatóság és a kiszámíthatóság javára dolgozik, úgy mint a törvény garantálta biztonság és jogvédelem. Ezen elvek mindegyike arra törekszik, hogy eltörölje az önkényességet a közügyek irányításában.

A törvény szabálya (Rechtstaat, État de droit) egy sokoldalú mechanizmus a megbízhatóság és kiszámíthatóság érdekében. A „törvény általi igazgatás” elvét hirdeti. Lényegében a törvény szabálya azt jelenti, hogy a közigazgatás a törvény szellemében kell teljesítse kötelezettségeit. Az állami hatóságoknak döntéshozatalkor követniük kell az általános szabályokat és elveket, amiket részrehajlás nélkül kell alkalmazniuk bárkivel szemben, aki a hatáskörükbe tartozik.

A hangsúly a semlegességen van, és az alkalmazások általános érvényűségén (non-diszkrimináció elve). A közigazgatásnak az érvényes szabályok és a törvényszékek által kibocsátott szükségszerű kritériumok alapján kell döntenie, figyelmen kívül hagyva minden más megfontolást. A törvény szabálya ellenzi az önkényes hatalmat, a kivételezést, és minden egyéb devianciát. A törvény szabálya megköveteli a törvényszékek által kibocsátott, érvényben levő szabályoknak a szigorú hierarchiáját, valamint azt az elvet hirdeti, hogy az állami hatóság normális esetben nincs felruházva

³ L. SIGMA Papers, No. 26, Sustainable Institutions for European Union Membership, OECD, Paris, 1998, 10 o.

⁴ A törvényes doktrína értelmében az „üres fogalmak” gyakran megfoghatatlan fogalmak, amelyek széles, sőt homályos elveket fednek, amelyeket a törvényszéknek és más közhivataloknak állandóan ki kell töltenie és újraértelmeznie..... alapon. Ez a megfoghatatlanság számos jogi disputát eredményez, amelyek bekerülnek a törvényszékre, ahol egyeztetniük kell az előző meghatározásokat a változó társadalmi értékekkel és észlelésekkel. Ezért az ilyen elvek fogalmi kontúrái mindig homályosak maradnak. Ilyen üres fogalmak pl. a jóhiszeműség, ésszerűség, közös jó és a hűség. Tulajdonképpen majdnem minden törvényelv üres fogalomnak tekinthető. Megfoghatatlanságuk ellenére az üres fogalmak nagyon fontosak a törvény-hozatal és a törvény-kibocsátás szempontjából.

azzal a hatalommal, hogy ellentmondjon egy sajátos szabályzati döntés általánosan elismert és alkalmazott szabályainak⁵

A törvény szabályával kapcsolatosan meg kell említeni a jogi kompetencia fogalmát is. Az állami hatóságok csak olyan ügyekben dönthetnek, amelyek a jogi hatáskörükbe tartoznak. Ebben a kontextusban a kompetencia kifejezett és jogilag átruházott hatalmat jelent, amely birtokában az illető hatóság döntést hozhat egy közérdekű ügyben, azonban a döntéshozatalra feljogosító törvényes keret ugyanakkor felelősségvállalásra is kötelez. Egy kompetens állami hatóság nem hagyhatja figyelmen kívül ezt a felelősséget. Ebben az értelemben a júriszdkció (vagy kompetencia) egyenértékű a felelősséggel. A kompetencia fogalma szigorúan alkalmazva van, így egy törvényes engedély nélkül hozott hatósági határozat érvénytelen, és a törvényszékek által is semmisnek fog nyilváníthatni.

A közigazgatás megbízhatósága és kiszámíthatósága nem föltétlenül áll szemben az adminisztratív diszkrécióval. (freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire). A tetszőlegesség és az önkényesség nem egy és ugyanaz a dolog. A tetszőleges határozatokon az olyan döntéshozatalt értjük, amikor törvényes keretek között a döntéshozó rendelkezik egy bizonyos mértékű szabadsággal. Diszkrécionális hatalmat több okból is átruháznak az adminisztratív testületekre. A tetszőlegesség nem törvényellenességet jelent. A tetszőleges, szabad belátás szerinti határozatok szükségesek, mivel a törvény nem számolhat előre minden körülménnyel, ami az elkövetkezőkben kialakulhat. Az állami hatóságoknak kifejezetten megengedheti a törvény, hogy tetszőleges határozatokat hozzon. A törvényszékek kibocsátottak egy adminisztratív diszkrécióra vonatkozó jogi tételt, amely a tetszőleges döntések irányítását és visszafogását érintő különböző elveket tartalmazza. Ezek közé az elvek közé tartozik az is, amely az adminisztrációt arra kényszeríti, hogy jóhiszeműen tevékenykedjen, hogy ésszerű módon a közérdeket szolgálja, hogy korrekt eljárásokat folytasson, hogy tartsa tiszteletben az arányosság elvét, és tartsa fenn az egyenlőség követelményét. Más szóval, a törvényes diszkréció, nem működhet az általános törvényelvek nélkül, mivel ellensúlyozzák egymást vis á vis a közigazgatásra ruházott diszkrécionális hatalommal.⁶

Egy másik elv, amely a megbízhatóság és kiszámíthatóság javára dolgozik, az arányosság elve. Ez azt jelenti, ahogy az adminisztratív tevékenység a törvény által kijelölt cél érdekében arányos kell legyen, anélkül, hogy e folyamat negatívan befolyásolná az állampolgárokat. Az arányosság elvét az ésszerűséghez hasonlíthatjuk. Ez azt is jelenti, hogy a törvény szigorú alkalmazása törvényellenes abban az esetben, amikor a folyamat során a törvény által nem szándékolt eredményhez vezet. Ez az adminisztratív hatalmakkal való visszaélés alapját képezheti. Az arányosság elve főként a kötelező vételi megbízások esetében releváns (vagy a kisajátításokéban), amelynek során az egyént a közösségi érdek elsőbbsége miatt megfosztják a tulajdonjogaitól. Az arányosság fogalmát főként az Európa Bíróság vezette be, a már létező német törvény erre vonatkozó meghatározásának mintájára, és az Európai Bizottság törvénye révén közhasználatúvá vált az európai adminisztratív törvényrendszerek többségében⁷.

A korrekt eljárás elve⁸ kedvez a törvény általi adminisztrációnak. Ez olyan eljárásokat jelent, amelyek a törvény szigorú és részrehajlás nélküli alkalmazását, valamint a társadalmi értékeket védik, úgy mint a egyén tiszteletét és méltóságuk megőrzését. A korrekt eljárás elvének egy konkrét alkalmazása az a törvényelv, hogy senkit sem foszthatnak meg jogaitól, és nem rövidíthetik meg érdekeit, anélkül, hogy szembesítenék a megfelelő eljárás során felmerülő tényekkel és

⁵ Prééminence des actes réglementaires sur les actes individuels d'une meme autorité publique – ahogyan franciául megfogalmazták. Ezt a doktrínát francia eredetűnek tekintik.

⁶ L. Európa Bíróság, Case Technische Universitat München, 1991, ECR-I-5469

⁷ L. J. Ziller “ Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire ”, in Actualité juridique, droit administratif, numero spécial, június 1996, 185-188 o.

⁸ Ez az elv jól felismerhető az Európai Közösség törvényében. További részleteket I. J. Schwarze “The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice” in Essays in Honour of Henry G. Schermers, II. Kötet, Dordrecht, Boston, London, 1994, 487 o.

problémákkal. Az érdekelt felek tudósítása az adminisztratív tevékenységekről szintén a korrektség velejárója.

Az *időszerűség* a közigazgatás tevékenységben a kiszámíthatóság és a megbízhatóság elveit támogatja. A közigazgatás terén a döntéshozatal és az aktív szerepvállalás halogatása frusztrációt, igazságtalanságot eredményezhet, vagy a köz- és magánérdek súlyos sérelméhez vezethet. A késleltetés a nem megfelelő forrásoknak, vagy a politikai határozatok hiányának eredményeként jelentkezik. Azonban gyakran a közhivatalnokok inkompetenciájával és eredménytelen munkájával magyarázzák. A jogi szabályok megkönnyíthetik a probléma megoldását, ha világosan kijelölik a megvalósítandó dolgok határidejét. Másrészt, egy közszolgálati egység érdemre alapozó munkaerő toborzása és folyamatos képzés révén csökkentheti a közigazgatás terén jelentkező inkompetenciát, ezáltal érvényre juttatva a megbízhatóság elvét.

A *professzionizmus* és a szakmai integritás a közigazgatás terén kétségtelenül a megbízhatóság és a kiszámíthatóság fogalmait támogatják. A közigazgatásban jelentkező szakmai integritás a pártatlanság és a szakmai függetlenség fogalmain alapszik. A pártatlanság részrehajlás nélküliséget jelent. A közigazgatás terén belül, a részrehajlás azt a hajlandóságot jelenti, hogy egy sajátos eredmény előnyben részesül egy adott szituáció kiértékelésekor, ezzel az általános érdek vagy az érdekelt felek jogainak megalapozatlan, illetve igazságtalan háttérbe szorítását eredményezve. Ez gyakran indokolatlan előítéletekhez és ítéletekhez vezet. A törvényes kikötések, amelyek megtiltják a közalkalmazottaknak, hogy olyan ügyekben hozzanak döntést, amelyekhez személyes vagy közvetett érdek fűzi őket, a pártatlanság értékének védelmét szolgálják.

A professzionális függetlenség elvesztése egy olyan hivatalnok esetében jelentkezik, aki nem gyakorolja a szabad gondolkodás és ítéletalkotás erényét, és ez oda vezet, hogy az eseteket nem saját értékük alapján minősíti, hanem személyes megfontolás befolyásának hatására. A megvesztegetés, a kényszer, az ellenőrizetlen politikai ambíció és az előrelépés mértéktelen vágya gyakori okai a függetlenség elvesztésének. A megvesztegetés következménye a törvénytelen nyereség érdekében elvesztett szakmai függetlenség. Hasonlóképpen a kényszer is a függetlenség elvesztését vonja maga után. A politikai ambíció, vagy a professzionális kapzsiság az állami hivatalnokok esetében oda vezethet, hogy hízelegve és vakon teljesítik feletteseik óhajait, teljesen kizárva saját véleményük kinyilvánítását.

Egy közigazgatás, amelynek munkaerőtoborzási, valamint előléptetési rendszere főleg politikai pártfogáson, és cimboraságon alapszik, inkább megsérti a professzionális integritást mint az érdemen alapuló rendszer. Egy közigazgatási rendszer, amelynek alkalmazottai olyan sajátos státusszal rendelkeznek, amely biztosítja a szakmai előrelépés jogát, kijelöli kötelességeiket, jogaikat, arányos és szabályozott jövedelemmel látja el őket és kielégítő szolgáltatásokat nyújt, nagyobb valószínűséggel meg tudja védeni alkalmazottait a megvesztegetés, a kényszer és a talpnyalás veszélyeitől, következésképpen döntő módon hozzájárul a szakmai integritás értékének megőrzéséhez. Amint már kifejtettük, a professzionális integritás a közigazgatás megbízhatóságának és kiszámíthatóságának érdekét szolgálja. Mindazonáltal meg kell említenünk, hogy az állami hivatalnok függetlensége nem a szabad ítélethozatal és véleményalkotás teljes jogát jelenti. Ennek szabályozására léteznek bizonyos szakmai irányelvek és törvények. Meg kell találni az egyensúlyt a függetlenség, és a törvény szellemében igazgató kormány iránti hűség értéke között.

Nyitottság és transzparencia

A nyitottság azt jelenti, hogy az adminisztráció elérhető a külső vizsgálatok számára, míg a transzparencia az ellenőrzés és vizsgálat előrehaladásának érdekében az „átláthatóság”ot biztosítja. A nyitottság és transzparencia egyfelől megengedi a közigazgatási tevékenységek által érintett

személyeknek, hogy alapjaiban megismerhessék azt, másrészt tükrözik a felügyelő intézmények által végzett elemzést a közigazgatási tevékenységek milyenségéről. Nyitottság és transzparencia szükséges eszközei a törvény szabályának, a törvény előtti egyenlőségnek és a számonkérhetőségnek. Általános szabály, hogy a közigazgatási tevékenység eljárásai transzparensak és nyitottak kell legyenek. Csak kivételes esetekben engedhető meg, hogy az ügyeket bizalmasan, vagy titkosan kezeljék, mint például az állambiztonságot veszélyeztető, illetve hasonló esetekben. A személyes adatokat sem szabad felfedni a kívülálló személyek előtt.

A valóságban csak néhány sajátos eset befolyásolja a nemzeti biztonságot. Ennek ellenére, az állami hatóságok a szükségesnél sokkal gyakrabban nyilvánítanak bizalmassá egy ügyet. Érdemes megemlíteni, hogy Svédország kivételével a XVIII. század végéig a közigazgatás hagyományos irányelve a diszkréció és a titoktartás volt. Csak a 1960-as évektől fejlődött ki a nyitott kormányzás elve a többi demokráciákban is, és manapság már a közigazgatás egyik legfontosabb irányelvének tekintjük. Előzőleg, a nyugati demokráciákban a nyitottság elvének egyetlen alkalmazása egyrészt az volt, hogy a jogszabályok csak akkor léphettek érvénybe, ha már egy hivatalos jelentésben vagy újságban leközölték, másrészt az adminisztratív határozatok csak akkor váltak alkalmazhatókká, ha hivatalosan továbbították őket, és az érintettek elfogadták azt.

A közigazgatás terén a nyitottság és a transzparencia két sajátos célt szolgál. Egyrészt a nem megfelelő irányítás⁹ és a korrupció lehetőségeinek csökkentésével védelmezik a közérdeket. Másrészt elengedhetetlenek az egyéni jogok védelme szempontjából, mivel megindokolják az adminisztratív határozatokat, és következőképpen hozzásegítik az érdekelt feleket, hogy a fellebbezési jogukkal élhessenek.

A közigazgatási törvények keretén belül ezeknek az elveknek több gyakorlati alkalmazása létezik. Az adminisztratív tevékenységek motiváltak kell legyenek, valamint el kell nyerniük az illetékes hatóság engedélyét is. Az állami nyilvántartások mindenki számára elérhetőek kell legyenek. A hatóság ügynökei ismertek kell legyenek a nyilvánosság körében. Az állami hivataltok el kell fogadjanak bizonyos, öncélú magán tevékenységből származó jövedelemre vonatkozó korlátozásokat, amelyeket minden esetben fel kell fedni és előzőleges engedélyt kell kérni rá. A nyitottság elvének alkalmazása szempontjából nagyon fontos az a tény, hogy a közalkalmazottak kötelesek megindokolni döntéseiket.

Egy adminisztratív törvény vagy határozat mindig egy oksági nyilatkozatot is feltételez. Ez a nyilatkozat tartalmazza az állami hatóság döntéshozatalának indokait, és főként felfedi a tények közötti állandóságot, és azt, hogy ezek a tények hogyan illenek bele a törvénykezés hatáskörébe. Következőképpen az oksági nyilatkozat magába kell foglalja a tényeket és a bizonyítékokat, valamint az alkalmazott törvényes indoklást is. Az oksági nyilatkozat különösen fontos, amikor egy érdekelt félnek a kérelme elutasított. Ebben az esetben az oksági nyilatkozat részletesen fel kell fedje és indokolja, hogy az illetékes fél érveit és bizonyítékait miért nem fogadták el.

Az adminisztratív törvények esetében mindig kérdéses, hogy mit nevezhetünk elfogadható oknak, ezért gyakran a törvényszékhez fordulnak megoldásért. Fontos, hogy az oksági nyilatkozat megalapozott és elégséges indokokkal kell szolgáljon, ahhoz, hogy az érdekelt félnek segítséget nyújtson az adminisztratív határozat elleni fellebbezés előkészítéséhez. Az indok biztosítása az adminisztratív határozatok számára, tulajdonképpen a nyitottság, a transzparencia és a számonkérhetőség eszköze.

Számonkérhetőség

Általában a számonkérhetőség azt jelenti, hogy az egyén és hatóság kölcsönösen meg kell magyarázza és indokolja tetteit. Az adminisztratív törvény esetében ez azt jelenti, hogy minden adminisztratív testület felelős tetteiért más adminisztratív, jogi vagy bírósági hatóságok előtt. A

⁹ Az Európai Unió keretében az európai Ombudsmannak kell ellensúlyoznia a nem megfelelő igazgatást

számonkérhetőség azt is megköveteli, hogy egyetlen hatóság sem vonhatja ki magát a mások általi vizsgálat alól. Ez különböző mechanizmusok révén valósulhat meg, úgy mint bírósági felülvizsgálat, felsőbb adminisztratív testülethez való fellebbezés, parlamenti biztos általi revízió, különleges testület, vagy komisszió általi inspekció, és egy parlamenti komisszió vizsgálata többek között. A számonkérhetőség elve kimutatja, hogy a törvény szabályait, a nyitottság, a transzparencia, a pártatlanság és a törvényegyenlőség szabályait

betartják-e vagy sem. Fontos, hogy a számonkérhetőség biztosítsa a hatékonyság, hatásosság, megbízhatóság, és a közigazgatás kiszámíthatóságának értékét.

A számonkérhetőség jellegzetes tulajdonsága az adminisztratív törvény területén, hogy egy sor komplex formális eljárás alapján valósul meg. Nem beszélhetünk absztrakt számonkérhetőségről, mivel csak nagyon konkrét, és törvény által meghatározott esetekről lehet elszámolni, sajátos eljárások révén. Nem meglepő, hogy a számonkérhető dolgok felvetik annak a kérdését, hogy egyrészt az adminisztratív törvénybe ágyazott elveket mennyire tartják tiszteletben a közalkalmazottak, és az állami hatóságok, másrészt pedig, hogy mennyire követik a közigazgatási határozatok alapját képező törvényes eljárásokat.

A felülvizsgálat szükségszerű, mert a közigazgatást számonkérhetővé teszi, és biztosítja, hogy az adminisztratív testületek a törvénynek megfelelően éljenek hatalmukkal, és kövessék az érvényes eljárásokat. A felülvizsgálat intézményei és mechanizmusai figyelik és ellenőrzik az állami hivatalnokok tevékenységét. A vizsgálat célja az, hogy kiértékelje, hogy az állami testületek hatásosan és hatékonyan végzik-e tevékenységüket, és, hogy a sajátos, vagy általános szabályzat elveit és eljárásait követik-e. Más szóval, a felülvizsgálat célja, hogy biztosítsa a „törvény általi adminisztráció” elvét, mivel ez mind a közérdek, mind az egyéni jogok védelmezését szolgálja.

E a felülvizsgáló intézményeknek és mechanizmusoknak különböző formái léteznek: törvényszékek, ügyész, parlamenti biztos, külső és belső kihallgatások, inspektorátusok, irányelvet kijelölő hatóságok, parlamenti komissziók, a média etc.

Röviden, ezen intézmények és mechanizmusok arra irányulnak, hogy erősítsék a törvény szabályait, az átláthatóságot, a számonkérhetőséget, a hatásosságot és hatékonyságot, mivel ezek mind a közigazgatás és a közszolgálat alapelvei. Más szóval arra törekszenek, hogy biztosítsák az egyéni jogokat és a közérdeket egyaránt, hogy javítsák a határozathozatal minőségét, és végül, hogy növeljék a közigazgatás törvényességét, jogi biztonságát és megbízhatóságát.

Semmi más jelenkori társadalmi testületnek, vagy intézménynek nincs ennyire változatos felügyeleti eszköze és ellenőrzése, mint a közigazgatásnak. Ez a tény megvilágítja, hogy milyen sajátos és kényes szerepet játszik az állami hivatal a modern demokratikus társadalmakban.

Hatékonyság és hatásosság

A számonkérhetőség egyik specifikus dimenziója a közigazgatásban megnyilvánuló hatékonysághoz kötődik. A hatékonyság elismerése, mint a közigazgatás és az állami hivatal fontos értéke még viszonylag újszerű. Mivel az állam a közszolgálat létrehozója, a termelékenység fogalma közhasználatúvá vált a közigazgatás területén.

Manapság a több országban is jelentkező adópolitikai korlátozások miatt, egyre gyakrabban tanulmányozzák a közigazgatás hatásos és hatékony teljesítményeit, amelyek a társadalom számára közszolgálatot biztosítják. A hatékonyság egy jellegzetesen menedzseri érték, amelynek lényege a felhasznált erőforrások és az elért eredmények közötti arányosság megőrzése.

A hatékonysághoz kötődő érték a hatásosság (eredményesség), amely, alapjában véve a közigazgatás teljesítményének sikerességét biztosítja a célok elérésének érdekében, valamint a kormány és a törvény által kijelölt közügyek megoldásában. Főként a közpolitikák elemzésére és értékelésére irányul és felbecsüli, hogy a közigazgatás és az állami hivatalnokok milyen mértékben fogantatosítják ezeket az elveket.

A jelenkori kelet -európai alkotmányokban, mint például Spanyolországban (1978) a közigazgatás hatékonysága és hatásossága alkotmányos elvek, egyéb klasszikus elvek mellett mint például a törvény szabálya, transzparencia és a pártatlanság. Hasonlóképpen az adminisztratív törvény gyakran utal a gazdaságra, a hatékonyságra és hatásosságra a törvény szabályával egyetemben, mivel ezek az elveknek uralniuk kell a közigazgatást és az állami hivatalnokok tevékenységeit és határozatait.

A hatékonyság, mint egy igazgatási érték látszólag ellentétben áll a törvény szabályával és a kellő eljárásokkal, lévén hogy egy politikai / demokratikus érték. A vezetők a jogi eljárásokat gyakran hatékonyság-ellenes korlátozásnak tekintik.

Az érvényben levő eljárások követése akadályozhatja az eszközök gazdaságos felhasználását, és ellentétesen befolyásolhatja egy adminisztratív tevékenység eredményei és a költségei közötti arányosságot.

Ez a konfliktus több kérdést is felvet. Ebből a konfliktusból több intézményes és törvényes megoldás segítségével próbálnak kiutat keresni. Az intézményes megoldásuk közül megemlíthetjük a produktív tevékenységek átutalásának folyamatát a közsféra területéről a magán szektor területére, meghagyva a közigazgatásnak a szerződés irányító és politika-csináló szerepét. Törvényesen, az állami közbeszerzésre irányuló komplex törvénysorozat elrendelése az adminisztratív törvény részeként fejlődött ki. Az Európai Közösség közbeszerzést irányító direktívák a törvényelvek homogenizációjának forrásává vált az EU határain belül.

Az Európai Közösség törvénye a hatékony adminisztrációt ¹⁰részesíti előnyben, főként a közösségi utasítások és szabályok alkalmazására vonatkozóan. Ez a tény néhány tagországot arra kötelezett, hogy módosítson a hazai adminisztratív és szervezési struktúráján, valamint a határozathozatali intézkedéseken, annak érdekében, hogy hatásosan és hatékonyan érvényre juttathassa az európai törvénykezést és, hogy általában lehetővé tegye a Közösségi intézményekkel való határos együttműködést, amit majd a következő részben tárgyalunk behatóan.

2. Az Európai Adminisztratív Tér

A fennebb felsorolt elvek minden európai ország adminisztratív törvényeiben megtalálható. Bár az európai államok közigazgatási rendszerei elavult struktúrák, ezeket folyamatosan hozzá lehet idomítani a modern feltételekhez, beleértve az EU tagságot, ami maga is fejlődésben van. A komisszió és a tagállamok állami hivatalnokai közötti állandó kapcsoltsfelvétel, az *acquis communautaire*-nek egyenértékű megbízhatósági irányelvek szerint való fejlesztésére és érvényre juttatására vonatkozó követelmény, az Európa szerte létrehozott adminisztratív igazságszolgáltatási rendszerek, és a megosztott közigazgatási elvek és értékek a nemzeti igazgatások konvergenciájához vezetett. Ezt a jelenséget „Európai Adminisztratív Tér” ¹¹ként írják le.

Ezen rész célja, hogy felderítse a közös európai adminisztratív tér kialakulásához vezető erőket, leírja, hogy hogyan teremtődött ez a tér, melyek a közös adminisztratív törvényelvek által megalapozott állami adminisztratív irányelvek, és végül, hogy ezek az irányelvek, hogyan kellene jellemezzék minden EU- hoz csatlakozni kívánó ország intézmény -teremtő törekvését.

Az EU tagállamok törvényrendszerei a közösségi törvény hatására több területen is, egy állandó közelítési folyamat részesei, például a Közösségi intézmények törvénykezési tevékenységei révén, és az Európa Bíróság által kibocsátott precedens jog révén. A Közösségi törvény fogalmait, a

¹⁰ L. Európa Bíróság 68/81 esete, Bizottság v. Belgium (1982), ECR 153

¹¹ L.SIGMA iratok, No. 23, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, Paris, 1998

közvetlenül alkalmazható törvények és utasítások által bevezetik a nemzeti rendszerekbe, de előzőleg át kell ültetni őket a nemzeti törvényrendszerbe. A tagállamok adminisztratív rendszerére közvetlenül hatnak, mind a szabályzatok, mind az utasítások, és fontos változásokat eredményezhetnek egy adott, sajátos politikai szféra közigazgatási rendszerére alkalmazható jogi elveinek terén.

Az Európa Bíróság precedens jogrendszere általánosabb jellegű elveket alapozhat meg, amely az anyagi jog több területén is alkalmazható. Továbbá, sok esetben az Európa Bíróság által kibocsátott releváns Európai Közösségi törvénycikkelyek interpretációi a tagállamokon belül az adminisztratív törvény elvek értelmezésének változásához vezetnek¹².

Ezért beszélhetünk az adminisztratív törvény európaizálódásáról, mint az utóbbi évek jogi fejlődésének egyik jelentős összetevőjéről.

Mindezek az Európai Adminisztratív tér megjelenését bizonyítják, amely főleg az alapvető intézményes szervezést, folyamatokat, közös adminisztratív normákat, valamint a közszolgálati értékeket érinti. Ez a lista korántsem teljes, és a tagok között jelentős minőségbeli különbségeket figyelhetünk meg. Valójában, a tagállamok közti különbségek által felvetett problémák képezik a fő okait annak, hogy az intézményesítés ennyire előtérbe került a Közép és Kelet Európa fele irányuló kiterjedési folyamatban. A csatlakozni kívánó országoknak fejleszteniük kell adminisztrációjukat, hogy elérhessék az Európai Adminisztratív Tér megbízhatósági szintjét, a megosztott elvek és eljárások elfogadható nívóját, valamint az adminisztráció terén strukturális változásokat kell eszközölniük. A közigazgatás terén létezik egy minőségi és megbízhatósági norma, amit a kandidáns országoknak követniük kell.

Figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy az EU integráció egy fejlődő folyamat (az EU létrehozásában az előrehaladás elve). Ez azt jelenti, hogy egy országnak elégséges mértékű haladást kell felmutatnia, ahhoz, hogy öszemérhesse magát az EU tagállamok átlagos szintjével. A konvergencia szintje 1986-ban (amikor Portugália és Spanyolország csatlakozott az EU-hoz), 1995-ben megváltozott (amikor Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozott az Unióhoz) és a jövőben is változni fog, amikor a csatlakozni kívánó országok belépnek az Európai Unióba. Ez azt jelenti, hogy a csatlakozni kívánó országok számára nem elég ha elérik az EU tagállamok jelenlegi átlagos közigazgatási szintjét. Arra kell törekedjenek, hogy a tagállamok jövőbeli átlagos szintjét ériék el. Más szóval egy csatlakozni kívánó ország képes kell legyen arra, hogy áthidalja a jelenlegi közigazgatási szint minősége és a jövőbeli szint minősége közti különbséget, ha hatásosan akar belépni az Unióba. Nem elégséges, ha egy csatlakozni kívánó ország a „legrosszabb” Unió tagállammal hasonlítsa össze magát. Az összehasonlítás alapját a csatlakozni kívánó ország és a tagállamok átlaga kell képezze.

Az Európai Adminisztratív Tér fogalma

Az Európai Adminisztratív Tér fogalmát az európai gazdasági és társadalmi tér legközismertebb fogalmi közül emelték ki, amelyet az Európai Unió alkotmányos tárgyalásain széles körben megvitattak. Ez az Európa szerte létező bíróságok együttműködési rendszeréhez is kapcsolódik, amely magába foglalja a törvények életbe léptetésének közös értékelését, valamint a törvény releváns területén jelentkező közelítési folyamatot.

Tulajdonképpen, a közös adminisztratív tér kialakítása csak úgy lehetséges, ha az adminisztratív elveket, törvényeket és szabályokat egységesen alkalmazzák egy adott, nemzeti alkotmány által uralt területen. Hagyományosan, a szuverén államok területén volt alkalmazható az adminisztratív törvény. Az EU-ba integrálódott összes szuverén állam számára alkalmazható közös adminisztratív törvény kérdése már az Európai Közösség megalakulásának kezdete óta vita tárgyát képezi. Ennek ellenére még mindig nem jutottak közös nevezőre.

¹² L. J. Schwarze, *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States, Nomos, Baden-Baden, and Sweet and Maxwell, London, 1996*

Nyilvánvaló, hogy az Európai Unió főbb alkotmányos törvény-textusai, nevezetesen a Római Egyezmény (1957), és a Maastrichti egyezmény (1992), nem biztosítanak az EU tagállamok számára megvalósítható közigazgatási modellt. Ha már kiértékeltek az egyes politikai rendszerek demokratikus természetét, akkor a közigazgatási és kormányzási ügyeket már szándékosan a tagállamok hatáskörébe utalják át. Ha a formális jogi kiindulópontot vesszük alapul, akkor a tagállamok széleskörű autonómiával rendelkeznek. Mostanig, egy végleges európai adminisztratív törvény biztos elemeit az Európai Unió alap-egyezményei tartalmazzák, valamint a Bizottság által kibocsátott másodlagos törvényhozatali döntések. A Római Egyezmény fontos adminisztratív törvényelveket tartalmaz, mint például az Európai Közösség intézményei által kibocsátott adminisztratív határozatok törvényes felülvizsgálatához való jog (173. cikkely), vagy az Európai Közösség adminisztratív határozatok indoklásának kötelessége (190. cikkely). Mindamelllett, csak néhány horizontális adminisztratív probléma vált az európai intézmények jogi tevékenységének tárgyává.

Ezek az ügyek főleg a közbeszerzéssel vannak kapcsolatban, ily módon biztosítva az EU területén levő cégek közötti szabad versenyt, és lehetővé téve az üzleti ajánlatok szabad áramlását, valamint a vállalkozások számára nyújtott állami segélyekkel kapcsolatos problémák megoldását, amelyeket az EU intézmények kell engedélyezzenek, és alaposan felülvizsgáljanak.

Ellenkezőleg, sok olyan törvényről tudunk, amelyek az anyagi és a területi adminisztratív törvénycikkelyekre vonatkoznak, amelyek tulajdonképpen az *acquis communautaire* alapját képezik. Ha egy tagállam nem teljesíti az Európai Bizottság szabályzata és utasítása által kijelölt törvényeket, akkor az fontos jogi következményekkel járhat. Az állam nem-szerződéses alapon köteles felelősséget vállalni tetteiért, ha törvénytelenül próbálja meg átültetni és alkalmazni az Európai Bizottság utasítását, vagy szabályzatát. Ez elegendő alapot szolgáltat az egyén számára, hogy beperelje az államot kártérítésért.¹³

A közigazgatást szabályozó formális törvényes testületek létének, eljárási szabályainak és intézményes megállapodásainak hiánya, nem jelenti hogy az európai nemzetek fölötti adminisztratív törvénye az EU tagállamok számára értelmetlen, vagy ismeretlen lenne. Létezik egy adminisztratív törvényelveken alapuló *acquis*, amelyet egy nem formális *acquis communautaire*-ként tekinthetünk, abban az értelemben, hogy nincsen egy formális konvenció. Mindazonáltal egy közös európai általános adminisztratív törvényt is képviselhetne.

A konvergencia mozgatóerői

Az Európai Közösségek, eredetileg egy közös gazdasági piac létrehozását tűzték ki célul, és ez a folyamat az Európai Unió kialakulásához vezetett, amelyet nem gazdasági érdekek irányítanak, hanem az európai nemzetek közötti szoros társadalmi- és politikai kapcsolatok kiépítésének vágya, amint a Római Egyezményt aláíró felek is kitűzték.

A Római Egyezményben lejegyzett négy előjog, úgy mint a javak, népek, szolgálatok és a tőke szabad áramlása, azt jelenti, hogy a tagállamok nemzeti közigazgatásai, mint ezen szabadság megvalósításának és biztosításának fő elemei, közvetlenül az Egyezményekre alapozva, arra kell irányuljanak, hogy tükrözzék azon Egyezmények hatásos megvalósítását minden vonatkozásban. Az Európai Közösségi Egyezmények és az ezek megvalósítására szolgáló, az Európai Bizottság által kibocsátott másodlagos törvények a tagállamok hazai törvényrendszerének részét képezik. A nemzeti közigazgatásoknak és a nemzeti törvényszékeknek alkalmazniuk kell az Egyezmény szabályait és a Bizottság, mint „az Egyezmény őre” által kiadott törvényeket, ugyanúgy mintha hazai törvények lennének.

¹³ L. Az Európa Bíróság szabályzatát a C-6/90 és C-9/90 esetekben, A. Frankovich et. al. v. Olaszország, 1991

Ennek az az eredménye, hogy bár mindegyik tagállamnak szabadságában áll, hogy meghatározza az Egyezményben és az Európai Közösség másodlagos törvényeiben megfogalmazott eredmények megvalósításának módozatait és eszközeit, az Unió keretén belül megosztott eszközök és elvek alakultak ki. Ez a helyzet főként az adminisztratív törvényelvek területén látványos. Mindazonáltal, az adminisztratív és a szervezési intézkedések és struktúrák terén nem annyira releváns ez a jelenség a tagállamok decentralizációs folyamatának mélysége és változatossága miatt.

Az európai intézmények törvénykezési tevékenysége fő forrása az EU tagállamokat uraló közös európai anyagi adminisztratív törvényeknek, közigazgatásuknak, törvényszékeknek és állampolgárainak. Ez az anyagi adminisztratív törvény főleg területi jellegű. Valamennyire hatással van a különböző politikai területek osztályozására, úgy mint a belső piac, a telekommunikáció, a környezet, a mezőgazdaság, az ipari politika, tudomány és kutatás, valamint a határellenőrzés területeit érintő szabad versenyre. Az *acquis communautaire* alapját ez az anyagi adminisztratív törvény képezi, amelynek a pályázó országok megfelelő szabályzataival való összeegyeztethetőségi szintjét az Európai Bizottság értékeli és vizsgálja a csatlakozási egyezkedés folyamatának keretében.

Az adminisztratív közelítés egy másik forrása a tagállamok hivatalos szervei közötti, valamint az Európai Bizottság és a tagállamok közötti állandó interakció. Ezek az államközi kapcsolatok, amelyek főként a népek közötti kapcsolatok, hozzájárulnak egy közös megértés megszületéséhez, amely elősegíti az EU politika és szabályzatok nemzeti szinten való megvalósítását, és ezen politikai eredmények megvalósítására irányuló legjobb gyakorlatok legmegfelelőbb átadását. Az adminisztratív szférák közötti együttműködést a Maastrichti Egyezmény (209. Cikkely) szorgalmazza. Az együttműködés és a tapasztalatcsere nem-hivatalos nyomást gyakorol a megosztott normákra, befolyásolva azt a módot, ahogyan a nemzeti közigazgatások teljesítik a nemzetek fölötti kötelezettségeket, és ugyanakkor biztosítja az alapvető Egyezmények és az Európai Közösség másodlagos törvényeiben előrebocsátott eredmények megvalósítását. Ezek az államközi kapcsolatok hozzájárulnak a menedzsment és a közös adminisztratív elvek terjesztéséhez és megosztásához, amely viszont segíti a közhivatalnokok ideális viselkedésmoделljének kialakítását az Unió egész területén. Az ilyen államközi kapcsolatok említett hatásai nagyrészt azért jelentkezhetnek, mivel az érintett hivatalos személyek egy stabil szakmai karriert alapozhatnak meg saját állami hivatalukban.

Mindazonáltal, az EU keretén belül az Európa Bíróság játssza a fő szerepet a közös adminisztratív törvényelvek kialakításában. Míg az Európai Bizottság másodlagos törvényei majdnem kizárólagosan terület jellegűek, addig az Európa Bíróság szabályzatai sokkal általánosabb jellegű adminisztratív törvényelvekre reflektálnak, még akkor is, ha ezek esetenkénti alapon működnek. Tulajdonképpen, a törvényszék jogtudománya a fő forrása az általános (nem területi) adminisztratív törvényeknek az Unión belül. A Bíróságnak az EU tagállamok nemzeti törvényszékei által kialakított és kifinomított, már meglévő általános adminisztratív törvényelveire kell alapoznia. A Bíróság ezekre a nemzeti precedens jogrendszerekre alapozva, az Európai Bizottság törvényének alkalmazásakor az összes tagállamhoz, és azok állampolgáraihoz kötődő általános adminisztratív törvényelveket határoz meg, és értékeli újra.

A nemzeti jogrendszereket teljesen áthatják az Európai Közösség törvényei¹⁴. Ezt a jelenséget az a tény okozza, hogy egy adott államon belül nagyon nehéz lenne ha a nemzeti törvény és az Európai Közösség törvényének alkalmazására különböző normák és gyakorlatok léteznének. Fokozatosan, a nemzeti intézmények ugyanazokat a normákat köverik és ugyanazokat a gyakorlatokat alkalmazzák mind a nemzeti, mind az Európai Közösség törvényének érvényesítésekor. Ez a tény az E tagállamok közötti közös adminisztratív törvényelvek fejlesztéséhez vezet. A nemzeti törvényeket „megtérítő” Európai Közösségi törvényelvek hozzájárulnak az Európai Adminisztratív Tér kialakulásához.

¹⁴ L. J. Schwarze, *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos Baden-Baden, Sweet and Maxwell, London, 1996. L. Még G. Marcou, *Les mutations du droit de l'administration en Europe : pluralisme et convergences*, L'Harmattan, Paris, 1995

Az Európa Bíróság szerepe a Közös Európai Adminisztratív Tér kialakításában

Amint már említettük, az Európa Bíróság az a fórum, amely kidolgozta azon adminisztratív törvényeket, amelyek a közös európai adminisztratív törvényekként elkönyvelt normákat irányítják. Ez csak a lejegyzett európai adminisztratív törvény töredékes volta miatt lehetséges. Az Egyezményeket úgy dolgozták ki, hogy olyan keretként funkcionáljanak, amelyek állandó fejlesztést igényelnek. Több problémát átutaltak a Bizottság másodlagos törvénykezésének (utasításainak és szabályzatainak) hatáskörébe szabályozás végett, főként azokat, amelyek a körzeti politika területeit érintik, és az Európa Bíróság hatáskörébe tartozó precedens jogot.

A nemzeti törvényszékek kötelessége, hogy biztosítsák az EU egyezmények, valamint a Bizottság másodlagos törvényeinek a megvalósítását. Mivel az Európai Bizottság törvényeit egyformán kell értelmezni, a nemzeti törvényszékekhez kell fordulni, ha valamely törvénycikk értelme nem világos, és az a probléma megoldása végett az Európa Bírósághoz folyamodhat (177.cikkely, Európai Közösség Egyezmény). Ez hozzájárult a közös elvek kialakulásának terén az Európa Bíróság kiváltságos helyzetének a megalapozásához, kijelölve egy értelmezhető keretet, amelyet a nemzeti törvényszékeknek követniük kell. Ma már beszélhetünk az Európa Bíróság által kidolgozott törvényes adminisztratív elvek közös *acquis-jéről*.

E tanulmány előző részében az adminisztratív törvényelveket taglaltuk. Összegezve ismetettük a fő adminisztratív törvényelveket, amelyek az Európa Bíróság törvényeinek modelljét követve, az EU tagállamokban is meghonosodtak.

Kezdetben az Európa Bíróság precedens jogrendszerére hatással voltak az első tagállamok törvényei, valamint a francia adminisztratív törvényekből eredő fogalmak. Bár az Európai Bizottsági törvények fejlődése során nem beszélhetünk kimondottan francia hatásról, az újabb tagállamok csatlakozása az Európa Bíróság ihletforrásának változatosságához vezetett, a törvényes gondolkodást illetően. Ez azt jelenti, hogy a Bíróság szabályzatainak háttérében nem egy adott nemzeti jogrendszer áll, hanem jogtudománya majdnem az Unió összes tagállamának törvényrendszeréből inspirálódik¹⁵. Például a törvény általi adminisztráció elve a francia *principe de légalité*-ből ered, akár a német *Rechtsstaatlichkeit* elve, amelyek többé-kevésbé az angol *rule of law* elvével rokoníthatók. Érdemes megjegyezni, hogy bár e fogalmak különböző nemzeti eredetűek, napjainkban ugyanazokat a gyakorlati hatásokat érik el.¹⁶

A „korrekt eljárás” elve angol és német jogi hagyományokra vezethető vissza.

Az adminisztratív rendszerek konvergencia szintje

Egy adott adminisztratív rendszer úgy értékelhető, ha megvizsgáljuk, hogy milyen mértékben alkalmazhatók ezek az elvek az ország hivatalos törvényes intézkedéseiben és az állami hatóságok, valamint az állami alkalmazottak mindennapi viselkedésében egyaránt. Ebben az értelemben ezek az általános adminisztratív törvényelvek olyan normákat szolgáltatnak, amelyek tükrében felmérhetjük a közigazgatás megbízhatóságát, az állami hatóságok és az állami alkalmazottak számonkérhetőségi mértékét, továbbá az adminisztratív határozatok kialakulását szolgáló, valamint a fellebbezés és a megújulás kihívásának eleget tevő eljárások gyakorlatiasságát és alaposságát.

A különböző országok adminisztratív törvényelvei megosztásának mértéke rámutat az adminisztratív rendszerek közötti kompatibilitás fokára. Más szóval, egyrészt a szorosabb integráció előfeltételeiként tekinthetjük őket, másrészt a közigazgatási intézményes szervezések

¹⁵ L. J. Schwarze, *European Administrative Law*, i.m.

¹⁶ L. J. Rivero, *Vers un droit européen: nouvelles perspectives en droit administratif* in: M. Capelletti, *New Perspectives for a Common Law in Europe*, az Európai Egyetem Intézményének kiadásau, I kötet, 1978, 389 o.

mérőeszközeiként szolgálnak egy adott országban a hivatalosan elfogadott *acquis communautaire* megvalósítása érdekében.

Többek között a megfelelő anyagi és eljárási törvények mellett, a közigazgatás egyik fő alkotóeleme az állami hivatal. Az állami hivatal működési elve az adminisztratív törvények irányelvét követi. Az anyagi és az eljárási adminisztratív törvények a nemzeti alkotmányok és az európai adminisztratív törvények mintáját követve, egy törvényes intézményes keretet biztosítanak, amelyben az állami hatóságoknak és az köztisztviselőknek működniük kell az EU tagállamaiban.

Ugyanakkor mindezen elemek, a törvényes intézkedések és a közsféra szereplőinek viselkedése az európai társadalmak közterületein belül, a közös európai adminisztratív és politikai tér kialakulását körvonalazzák. Ezen terület szereplői el kell fogadjanak bizonyos elveket, amelyek ritkán jelennek meg hivatalosan rögzített törvény formájában, vagy egy törvénykönyv rendszerébe ágyazva, de amelyek etikailag és jogilag köteleznek, és amelyek horizontálisan áthatják a közigazgatási teret. Ezek azok az elvek amelyeket a nem-hivatalos *acquis communautaire*-ként tartunk számon. Ez a nem-formális adminisztratív *acquis communautaire* nagyban hozzájárul a kialakuló európai adminisztratív tér egyesítéséhez, és az EU tagállamok adminisztratív törvényének, és a nemzeti közigazgatások európaizálódásához.

A konklúzióink, amelyek hipotéziseink alapját képezik, a következők: Először is, annak mértéke, hogy az általános adminisztratív törvényelvek mennyire inspirálják a nemzeti törvényalkotást és mennyire vannak jelen a közsféra szereplőinek valós viselkedésében, (például a nem hivatalos *acquis communautaire* megvalósítási szintje) jelzi, és összefüggésben van egy adott ország azon képességével, amely nélkülözhetetlen a formális *acquis communautaire* hatásos alkalmazásához és megvalósításához. Másodszor, a nemzeti közhivatalok fejlesztésére hívjuk fel a figyelmet, mivel ezek meghatározó eszközök az adminisztratív törvényelvek köztevékenységgé és döntéshozatali eljárásokká való átalakításának biztosításában, vagy meggátolásában.

A dolgozat célját tekintve, nyilvánvaló, hogy a megbízhatóság, a kiszámíthatóság, a transzparencia, a hatáosság és a hatékonyság elveinek elfogadható szintű megvalósítása, szükséges feltétel a közép- és kelet európai országok közigazgatásainak esetében, ha meg akarnak felelni az EU csatlakozás követelményeinek, főleg azoknak, amelyeket az *acquis communautaire* valós alkalmazása szükségessé tesz. Ezen elvek megvalósítása nem csak a jó szándékon múlik, hanem be kell ágyazódnuk a közigazgatás mindennapi tevékenységébe, az anyagi törvényalkotás, a megfelelő adminisztratív intézmények és az állami hivatal jogi értékeinek megtestesülése révén. Ez a követelmény a stabil, szakmai közszolgáltatások kialakulásának szükségessége mellett érvel. Az EU tagállamok többsége nemcsak sajátos állami hivatali szabályrendszerrel rendelkezik, hanem az közhivatalok, és a közigazgatások megbízhatóságát szolgáló adminisztratív törvényelvekkel is kapcsolatban vannak.

II. RÉSZ. ADMINISZTRATÍV TÖRVÉNYELVEK ÉS KÖZSZOLGÁLATI NORMÁK

1. Jogi struktúrák egy hivatásos közzolgálatért: állami alkalmazottak, vagy közalkalmazottak ?

A modern állam fő szerepe egy demokratikus piacgazdaságra alapozó rendszerben, hogy egyenlő és tisztességes feltételeket és normákat biztosítson az egyén megélhetésének megalapozása, valamint az egyének és a jogi személyek gazdasági tevékenysége érdekében. Az állam alap-mechanismusa a törvény. A parlamenti határozatok, az átruházott törvénykezés és a szabályzatok átutalása és megerősítése, valamint ezek hatásának vizsgálata és a javítási és orvoslási mechanizmusok biztosítása mind a modern állam fő feladatkörébe tartozik.

A munkaadás (alkalmazás) terén az állam elsődleges szerepe, hogy a munkaadók és az alkalmazottak közötti kapcsolatot szabályozza. Az államnak minimális normákat kell kijelölnie annak érdekében, hogy minden alkalmazott számára korrekt munkafeltételeket biztosítson, és ugyanakkor meg kell határoznia a munkaadó és a munkavállaló alapvető jogait és kötelezettségeit.

Az államnak munkaadó szerepköre is van. E másodlagos szerepe révén - amely ellentétben áll az elsődleges, fő szerepével - az állam a közigazgatás hatékony, hivatásos és pártatlan teljesítményének biztosításáért felelős. Ez a menedzselési felelősség az állami alkalmazottak vezetését irányító sajátos szabályzatok szükségességét vonja maga után, amelyek a :személyzeti- és karrier menedzsment politikára, a szelekcióra, a munkerő-toborzásra, az előléptetésre és a fizetésre vonatkozó menedzsment- politika kialakulását eredményezték, és mindez a kormányzás minden szintjén és terén biztosítja a személyzet homogenitását, kiváló minőségű munkáját és teljesítményét.

Az állam, mint munkaadó, alkotmányos felelősséggel is bír, és ennek értelmében a közigazgatást az alkotmány és az adminisztratív törvény által őrzött elveknek megfelelően kell irányítania. Továbbá az államnak biztosítania kell a közigazgatás teljesítményét ilyen alapvető törvényelveknek megfelelően.

A közigazgatás modern fogalma maga után vonja az állami hatalom hierarchikus átutalását az egyénekre az állami rendszeren belül. Ezek az egyének, a közalkalmazottak, nem csak állami alkalmazottak, hanem nagy mértékű állami hatalommal is rendelkeznek. Ezért biztosítaniuk kell a közigazgatás mindennapi működése során az alkotmányos és az adminisztratív törvényelvek alkalmazását.

A törvény általában szabályozza a közalkalmazottak és az állam közötti viszonyt. Még akkor is, ha e viszony néhány vonatkozását egyéni vagy kollektív munkaszerződések szabályozzák, az ilyen megállapodások érdekelt felei, nem hagyhatják figyelmen kívül az alkotmányos és az adminisztratív törvényelveket. Ezért bármilyen törvényes forrás szabályozza az állam és a közalkalmazottak közötti viszonyt, tartalma meg kell egyezzen az adminisztratív törvény elveivel, a fennebb leírtak értelmében, és a közhivatalnokokra ki kell rónia ezen kötelesegeket. A modern alkotmányok a közzolgálat szabályaira vonatkozó feltételeket is tartalmazznak, sőt még általános közigazgatási modellel is szolgálnak. Ezen alkotmányok legtöbbje egy sajátos törvénytestületet követel, amelyek a közalkalmazottak és az állam közötti sajátos kapcsolatot szabályozzák. Például Franciaország, Németország, Görögország, Olaszország, Portugália és Spanyolország alkotmányai közvetve vagy közvetlenül a közzolgálat alapvető elveit tartalmazzák.

Hasonló normák és feltételek, de a hivatásos közzolgálat különböző modelljei

Egy demokráciában a modern, alkotmányos közzolgálat¹⁷ bizonyos feltételek meglététől függ:

- A köz- és a magánszféra elkülönítése
- A politika és az adminisztráció elkülönítése
- A közalkalmazottak egyéni számonkérhetőségének fejlesztése , az addigi kollegiális döntéshozatalok kiküszöbölése által. Ez művelt és tehetséges menedzsereket igényel.
- Megfelelő munkavédelem, stabilitás, fizetésszint, valamint a közalkalmazottak világosan meghatározott jogai és köteleességei
- Az érdemen alapuló munkerő-toborzás és előléptetés

Mindezek a feltételek jelentős mértékben hozzájárulnak egy modern, hivatásos közzolgálat értékeinek és milyenségének meghatározásához.

A közzsféra és a magánszféra megkülönböztetése egyidős az állam és a társadalom megkülönböztetésével. Ez azt a felismerést vonja maga után, hogy létezik egy olyan tér, ahol az egyéni érdekektől mentes közérdeknek kell uralkodnia. Ezenkívül ezt a közterületet sajátos törvényelvek kell szabályozzák és a közzsféra szereplőinek ezeket az elveket kell követniük.

A politika és az adminisztráció szétválasztása azt feltételezi, hogy a közzsférán belül két területet különíthetünk el, de amelyek ugyanakkor egymásra vannak utalva, különböző jellegűek, különböző logika szerint működnek, és különböző törvényességi forrásból merítenek. A politika kölcsönös bizalmat feltételez, amely a szabad politikai választásokon mutatkozik meg, és minden politikai ülés végén érvényesül. Az adminisztráció érdemen alapul, és a közzsolgálat területén dolgozni kívánó közalkalmazottak szakmai képességeit nyílt versenyben mérik fel, a törvény szellemében.

A személyes, egyéni számonkérhetőség bevezetése a döntéshozatal és az elvállalt feladatok esetében, azt a felismerést vonja mag után, hogy a közigazgatás terén belül a felelősség és a kompetencia világosan meghatározott fogalmak. Egy adminisztratív kompetens szerv fontos fogalma és a tény, hogy minden adminisztratív határozat számonkérhető egy törvény által világosan kijelölt állami hatóság által, az egyéni számonkérhetőség fogalmának fejlesztését mutatja.

Az adminisztráció terén a közalkalmazottak tevékenykednek (Beamte, fonctionnaires). A közzsolgálat fogalmának meghatározásában az EU tagállamok különböző megközelítési formákat választottak, amelyek általában az illető országok történelmi hagyományát követve alakultak ki, és ezeket módosították az idők során. Számos ország, úgy mint Franciaország, Írország, Hollandia, Spanyolország és Svédország olyan közzsolgálatokkal rendelkeznek, amely magába foglalja az összes állami alkalmazottat, mivel úgy tartják, hogy mindegyik közalkalmazott része az állam végrehajtó gépezetének. (a közzsolgálat tágabb értelemben vett értelmezése), míg más országok, úgymint Ausztria, Németország, Egyesült Királyság és közelebről Dánia és Olaszország leszűkítették a közzsolgálat fogalmának hatáskörét az úgynevezett " közigazgatási magra", amely alapvetően azokat a funkciókat jelöli, amelyek törvényesen csak az állam hajthat végre, a konvencionális, közös politikai megegyezések értelmében. Ebben a második esetben, csak az állami igazgatás és adminisztráció hivatásos tagjait és az állami hatalom birtoklóit (például rendőrség, vám stb.) tekintik közalkalmazottaknak (ez a közzsolgálat szűkebb értelemben vett értelmezése). A közép- és kelet európai országok, például Magyarország és Lengyelország a közzsolgálatnak ezt a szűkebb értelemben vett értelmezését alkalmazzák, míg Litvánia előreláthatóan a tágabb értelemben vett értelmezést fogja alkalmazni.

¹⁷ L. Raadshelders és Rutgers "The Evolution of Civil Service Systems" in Bekke, Perry and Toonen (kiadók), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University Press, 1996

Amikor ennek a fogalomnak egy szűkebb alkalmazási hatásköréről beszélünk, akkor közalkalmazottaknak csak azokat tekintjük, akik állami autoritásuk és jogi illetékességük révén állami hatalmat gyakorolhatnak, és így javaslatokat tehetnek, vagy tanácsokkal szolgálhatnak a közpolitika és a szabályozó eszközök terén. Ebben az értelemben, a közszolgálat része az állami hatalomnak, a közszféra integrált része, és az alkotmányos és az adminisztratív törvényeknek megfelelően alakul. Minden EU tagállamban, még azokban is, amelyek a szűkebb értelemben vett közszolgálat elvét alkalmazzák, az alkotmányos és az adminisztratív törvény néhány tételét kötelezővé tették a nem- közszolgálati állami alkalmazottakra is, mint például a az érdemen alapuló munkaerő- toborzás követelményét. Ez, inter alia, azt a célt szolgálja, hogy fokozza az állami alkalmazási rendszer egészének a törvényességét.

Bármelyik esetet vegyük is alapul, de főként ha a szűkebb értelemben vett fogalom van érvényben, annak érdekében, hogy a közszolgálat képes legyen arra, hogy eleget tegyen feladatainak, több feltétel is adott kell legyen. A közszolgálat egy olyan intézmény kell legyen, amely tagjaitól sajátos szintű professzionalizmust és integritást, valamint az adminisztratív és az alkotmányos törvények ismeretét kell megkövetelje. A közalkalmazottaknak alá kell vetniük magukat a törvény diktálta feltételeknek, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy hatásosan véghez vigyék feladataikat és megfeleljenek hatáskörüknek, megfelelő és törvényes keretben, a közigazgatás minden területén. Ezek a törvényes feltételek főként a jogokra és a köteleességekre vonatkoznak, a szakmai stabilitásra, a politikai túlkapások és az érdekcsoportok beavatkozása elleni védelem biztosítására, olyan szintű fizetés ajánlására, amely csökkenti a korrupció valószínűségét, fegyelmezési rendelkezésekre, és az érdemen alapuló szelekcióra. Az érdemen alapuló munkaerő-felvétel és előléptetés a közszolgálat rendelkezésére álló legjobb és legmegfelelőbb jelöltek kiválasztását jelenti, valamint a protekció és a cimboraság érvényesülésének a megakadályozását a közigazgatási személyzet kiválasztásában.

Sajátos közszolgálati szabályzatok elrendelése a leggyakoribb módja a közszolgálat fennebb tárgyalt törvényes feltételeinek kialakításában, mivel a közszolgálat, mint az állami hatalom birtoklója, a közszféra jelentős szereplője. Ezért, általában szükségesnek tartják egy sajátos törvénycikk, vagy az Egyesült Királyságban a vezetőségi testület által kibocsátott sajátos szabályzat (közszolgálati Tanácsrendelet) érvényesítését.

Mint már említettük, az állam felelős egy professzionális, pártatlan, hatékony és a törvény szellemében működő közigazgatás kialakításáért. Ez nem csak egy szabályozó, hanem egy menedzseri szerep is. Az államnak garantálnia kell a személyzetének egy bizonyos mértékű színvonalát, valamint az egyforma minőségű normákat, a közigazgatás minden területén. Ebben az értelemben, egy, a törvény által jól meghatározott és irányított közszolgálati rendszer lehetővé teszi az állam számára, hogy a közigazgatás minden területén megfelelő minőségű szakmai szolgáltatásokat nyújtson, és hogy biztosítsa a stabilitást, a folyamatosságot, és minőségi közszolgálatot. Mindez azt feltételezi, hogy egy ország politikai rétege tudatában van az olyan hosszú-távú befektetések szükségességének, amelyek olyan embereket érintenek, akik képesek a közügyeket megfelelő professzionális szinten igazgatni. A professzionalizmust nem lehet elkülöníteni a stabilitástól és a hosszú-távú előrejelzésektől.

Az állami alkalmazottakat több okból sem tekinthetjük csupán állami dolgozóknak. Az állam alkalmazottainak több olyan célt is el kell érniük, amelyek különböznek a szokásos munkaviszony céljaitól. Ezek a célok a következők:

- Az állami források rossz igazgatása, és az állami hatalommal való visszaélés megakadályozása érdekében ellenőrzési és számonkérhetőségi mechanizmusok létrehozása.
- A közigazgatás legitimizálása az állampolgárok és az adófizetők szemében, annak érdekében, hogy kialakuljon az adminisztrációban, és végül az egész államban való közbizalom.
- Amennyire csak lehet a politika és az adminisztráció területének elkülönítése, mivel mindkét terület alapvető logikája különbözik, és végül legalitásuk is különbözik, mint ahogy már fennebb kifejtettük.

- A közigazgatásban a szakmai folytonosság biztosítása, és az adminisztráció minden terén egy bizonyos viselkedésminta kialakítása, és így a kiszámíthatóság elősegítése. Ebben a folyamatban a fennebb leírt adminisztratív elvek kulcsszerepet játszanak.
- A közszolgáltatnak magához kell vonzania az országban létező lehető legjobb jelölteket, és meg kell tartania őket egy ésszerű karrier- fejlesztés és személyes önmegvalósítás perspektívájá révén.

Ezek a célok alapvetőek a közszolgálati törvények számára. A nyugat -európai országok status quójának áttekintése megoldásokat kínál, például különböző modelleket, amelyek elősegítik ezen célok megvalósítását.

Számos EU tagállamban a legtöbb állami alkalmazottnak közalkalmazotti státusza van. Ez azt jelenti, hogy a közszolgálati törvény és annak másodlagos törvénykezése irányítja őket, és nem az általános munkatörvények, amelyek megállapítják a magánszféra munkaadói és munkavállalói közötti szerződéses viszonyok minimális normáit. Ez az eset áll fenn Belgiumban, Franciaországban, Görögországban, Írországban, Hollandiában, Portugáliában és Spanyolországban.

Az Egyesült Királyság egyedi eset: az ottani közalkalmazottak helyzetét sajátos szabályrendszer irányítja, amely köztisztviselői státuszt biztosít nekik. Az alkotmányos elvek az erre vonatkozó törvénykezés jogát fenntartják a minisztertanács számára (Felsőjog). Ez, inter alia, megmagyarázza, hogy miért nincs közszolgálati törvény ebben az országban.

Más országokban, csak az állandó állami alkalmazottak egy részének van közalkalmazotti státusza. Németországban megkülönböztetik a közalkalmazottakat azoktól az alkalmazottaktól, akik állami tekintéllyel, vagy hatalommal bírnak (körülbelül az állami alkalmazottak 40%-a), a többitől, akik a munkatörvények hatáskörébe tartoznak. Ennek az az oka, hogy a Német Alkotmány olyan modellel és kritériumokkal szolgál, amelyek a Beamte (közalkalmazottak) és az Angestellte (állami alkalmazottak) közötti határvonal kijelölését eredményezik., amelynek alapját az olyan funkciók betöltése képezi, amelyek az állami hatalom gyakorlását vonják maguk után..A közalkalmazottakat az állam végrehajtó szerveinek tekintik, és mint ilyenek, bármelyik kormányt szolgálhatják (a politikai semlegesség elve), és tevékenységük számomkérhető a törvény előtt. Az „állami hatóság gyakorlatának” fogalma szorosan kötődik a nemzeti érdek, a törvény és a rend, az állami szuverénitás és a törvény végrehajtás stb. fogalmihoz. Ennek ellenére a legmagasabb rangú egyetemi tanárok is különleges státuszú közalkalmazottaknak tekinthetők. Akik nem tartoznak a közalkalmazottak körébe, azokat egyszerűen úgy tekintik, mint akik a gazdaság közszférájának területén, vagy az állami költségvetés által támogatott közszolgálat területén valamilyen foglalkozást gyakorolnak

A német modell hasonlít az ausztriaira, a luxemburgira, és pár évtizeddel később Dánia, és újabban Olaszország is követte. Olaszországban 1993-ban jelentős reformot hajtottak végre, és most csak egy pár ezer magas rangú hivatalnok tartozik a közszolgálati törvény hatáskörébe, a többi alkalmazott a munka törvénykönyv és a kollektív munkaegyezmények szabályainak kell engedelmeskedniük.

Az alkalmazási kritérium az Európai Közösség Egyezmény azon rendelkezésére vonatkozólag, amely a munkaerőknek az EU tagállamai területén belüli szabad mozgását tárgyalja, ugyanakkor az állami hatóság vagy a helyi kormányzati vagy állami általános érdeket jelölő fogalom is. Ettől kezdve minden EU tagállamban a közszféra állásai nyitottak kell legyenek bármely EU polgár számára, kivételt képeznek azok az állások, amelyek kifejezetten a hazaiak számára vannak fenntartva a hazai közszolgálati szabályzatok értelmében. Ezek a szabályzatok csak úgy felelhetnek meg az Európa Bíróság precedens jogának, ha követik ezt az alapvető kritériumot. Feltételezhetően, az EU tagállamokban a közszolgálati állások 60- 90%-a nyitott minden tagállam állampolgára számára, ami azt jelenti, hogy a közszolgálati állások egészének csak 10-40 %-a van fenntartva a hazaiak számára. Más szóval, az állami állásoknak csak 10-40 %-a kapcsolódik az „általános államérek védelemhez, és az állami törvényhatalom gyakorlásához”, hogy az Európa Bíróság

megfogalmazását idézzük¹⁸. Ezért a tagállamokban érvényes közzszolgálati szabályzatok a fő hivatkozási források az Európa Közösségi törvényelevelk érvényesítése esetén.

2. A közzszolgálat vezetése egy „törvény általi adminisztráció” kontextusában

A hivatásos közzszolgálati menedzserek

A nyugat európai országok már régóta felismerték azt a tényt, hogy az igazgatási normák és a közzszolgálati menedzserek teljesítménye alapvetően fontos mind a közigazgatás általános teljesítménye, mind a közigazgatási reformtörekvések szempontjából.

A közigazgatás teljesítményének javítása azt jelenti, hogy a törvény keretén belül jobb hatásossági és hatékonysági normákat kell felállítani. Ez általában azt jelenti, hogy a felelősség áthárul a közzszolgálati menedzserekre, és ezt a folyamatot *ex ante* és *ex post* ellenőrző mechanizmusok kísérik. Egy ilyen helyzetben az állami hatalommal felruházott vezetők nagyon fontos szerepet játszanak. Sőt mi több, amikor a nemzeti politika egyre komplexebbé válik, és egyre inkább ki van téve a nemzetközi koordinációnak, mint ahogyan az EU tagállamok, a széles látóköri közzszolgálati menedzserek szükségessége nyilvánvalóvá válik, mivel ezek képesek arra, hogy koordinálják munkáikat, mind a nemzeti, mind a nemzetközi intézményekkel.

Franciaország, a maga karrier rendszerével és testületeivel, hagyománya révén kialakította a rangidős tisztviselők csoportjait. Mindegyik testületben a karrierjük csúcsára elért egyéneket, központilag irányítják és támogatják a karrierfejlesztésben, kiképzés és mobilitás segítségével. Az állam sok kompetens egyén közül választhat, amikor egy felső pozíció betöltéséről van szó. Más országok hasonló felső vezetői csoportokat alakítanak ki, akiket központilag kiválasztana, kineveznek, kiképeznek, és irányítják őket. Hollandia, a maga kiterjesztett adminisztrációjával, létrehozta a Rangidős Közzszolgálati csoportot, amely nagy hangsúlyt fektet a menedzserek professzionális fejlődésére és a koordinálási képességeik fejlesztésére. Bár ez a fajta rangidős közzszolgálat még nem létezik a kelet és közép európai országokban, ezen országok egy része már fokozatosan egy sajátos politikai és menedzsment mechanizmus kialakításán dolgozik, amely az állam szolgálatában álló legfőbb tisztviselőket érinti. Példaként felhozhatjuk Magyarországot, Lettországot és Lengyelországot, ahol újabb a fő vezetőket érintő reform megvalósításokról tudunk, bár különböző megközelítési módszerek révén¹⁹.

Az előző közép és kelet európai adminisztrációs rendszerek nem alkalmazták a közös állami adminisztráció hivatásának elvét. Az állami adminisztráció keretén belül létező állások az alkalmazó intézmény részeként működő szak-munkakörként voltak elkönnyelve, és a különböző intézmények ajánlotta munkalehetőségek közötti átjárhatóság korlátozva volt, és nem léteztek világosan megfogalmazott szakmai kritériumok, amelyek az állami adminisztráció kínálta bármely állásra érvényesek lettek volna. A különböző intézmények közötti átjárhatóságot nem bátorították, és így csak ritka esetben volt rá lehetőség.

Másrészt, az a tény, hogy az intézmények közötti koordináló politika a politikai párt struktúrájának keretében működött, azt jelentette, hogy nem volt szükség széles látóköri menedzserekre, mivel csak a saját technikai területükhöz kellett értsenek. Azok az állandó menedzsment pozíciók, amelyek magasabb szinten léteztek, és most is léteznek a nyugati közzszolgálati rendszerben, a legtöbb közép- és kelet európai országban a politikai osztály kiváltságaként jelentkeznek. A nem politikai vonalon választott menedzserek saját szakterületükön kompetens szakemberek voltak, sőt, sok esetben még

¹⁸ Európa Bíróság, 149/1979 eset, Bizottság v. Belgium

¹⁹ L. SIGMA Papers, No. 1, Top Management Service in Central Government : Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries, OECD, Paris, 1995

napjainkban is van erre példa, akik technikai téren biztosították a színvonalat, viszont figyelmen kívül hagyták a menedzsment és a koordináció feladatait.

A közép- és kelet európai országok közszolgálat reformjai arra kell irányuljanak, hogy megvalósítsák a közszolgálat keretén belül a közszolgálati menedzsment hivatását. Ez több területet érintő tevékenységek elindítását igényli: a menedzserek kiképzését, a személyzet jogait, felelősségét, kötelességeit meghatározó előírások bevezetését a közszolgálat sajátos szabályzataként, a személyzeti menedzsment és a menedzsmenti normák fejlesztése, és főként, egy olyan adminisztratív kontextus létrehozása, amelyben a hivatalnokok és a közszolgálati menedzserek professzionálisan, pártatlanul, átláthatóan és ellenőrizhetően teljesíteni tudják kötelességeiket.

A „ törvény általi adminisztráció” kontextusa

Ez az adminisztratív kontextus több tényező összetevőjéből épül fel, amelyek közül a legfontosabbak a következők:

- *Az anyagi szabályozó törvény minősége:* egy adott politikai területen a szabályozó törvény a döntéshozatal keretében fogható fel (például a várostervezés, vagy környezeti problémák esetében). Más szóval, a köztisztviselők számára eszközként, és a nyilvánosság számára pedig információ- és kiszámíthatóság forrásként szolgál.
- *Az eljárási adminisztratív törvény minősége:* Az eljárási törvény az adminisztratív határozathozatal számára, a hatalom egyensúlyozására és koordinálására szolgáló, valamint a köztisztviselők és a nyilvánosság kapcsolatfelvételét és kommunikációját elősegítő megfelelő eljárásokat biztosít, és ezenkívül lehetővé teszi minden érdekelt fél meghallgatását , vagy fellebbezését.
- *A pénzügyi és adminisztratív számonkérhetőség, és az ellenőrzési mechanizmusok minősége:* Ezek az átláthatóság érdekét szolgálják, ellenőrzik a pénzügyi-és az adminisztratív határozathozatalokat, és ezenkívül a korrekció, a bünvádi eljárások, és a jogorvoslat eszközei.

Ugyanakkor, ez a három tényező törvényes értékeket és elveket képvisel, amelyek döntően hozzájárulnak a közszolgálati menedzserek és a többi , az adminisztratív kontextus keretében működő köztisztviselő magatartásának és viselkedésének kialakításához. Ezek a törvényelvek alapvető irányelveként fognak szolgálni a döntéshozatal és viselkedésforma terén, csökkenteni fogják az önkényes határozatok valószínűségét, mivel a törvényes adminisztratív keret megengedi a diszkrecionális határozathozatalt. Végül, az adminisztratív törvény elvei hozzá fognak járulni a hivatásos közigazgatás megalapozásához. A közigazgatás terén a professzionalizmusra való törekvés sokkal szélesebb körű feladat, mint a közszolgálati szabályzatok bevezetésére és a személyzeti menedzsment fejlesztésére irányuló törekvések. Ha az adminisztratív kontextus, amelynek keretében a köztisztviselőknek dolgozniuk kell, nem eléggé fejlett, akkor ez önkényes döntéshozatalt, a nyilvánossággal való elégtelen kommunikációt, más intézményekkel való elégtelen koordinációt eredményezhet, még akkor is ha ezek a köztisztviselők olyan helyzetben vannak, ahová az érdemen alapuló szelekció révén jutottak, és szisztematikus képzésben részesítik őket.

A közszolgálat homogén menedzsmentje

A kelet- és közép európai országokban a régi adminisztratív struktúrák örökségéből adódó probléma a közigazgatás terén a koordináció -, és a személyzeti menedzsment közös normáinak hiánya.Ezt a fragmentáltságot meg kellene szüntetni, és a közigazgatás terén a személyzeti menedzsmentet összhangba kellene hozni,hogy biztosíthassa a közös adminisztratív törvény elfogadható szintű megvalósítását és a közszolgálati normák fenntartását.

Annak érdekében, hogy ez így legyen – a közszolgálatot, mint olyant, más fogalomként kellene értelmezni. A közszolgálatot a közigazgatás keretében működő közös menedzsment funkcióként kellene felfogni. Ez a közös funkció biztosítja, hogy a már fenneb említett adminisztratív törvényelvek, és az alapvető jogi feltételek, úgy mint az érdemen alapuló munkaerő-toborzás és előléptetés, elégséges fizetés, egyenlő jogok és köteleességek – mindenkire eljussanak, mindenki megértse és fenntartsa őket az adminisztráció egész terén.

Egy sor nyugat európai országban, úgymint : Franciaországban, Portugáliában és Spanyolországban a közszolgálati, vagy a közigazgatási ügyek minisztériuma foglalkozik a közszolgálati menedzsment általános aspektusaival. Ennek feladata általában tervezetek és szabályzatok készítése a közszolgálat számára, a munkaerő-felvétel meg szervezése és felügyelete, a menedzsment humán forrásainak a koordinálása, a tárgyalások folytatása a közszolgálati egyesületekkel a kormány nevében, célorientált testületek, például iskolák, vagy közigazgatási intézmények révén általános vagy sajátos kiképzések szervezése és irányítása.

Más országokban, például Ausztriában, Belgiumban, Németországban, Írországban és Hollandiában, a Pénzügyi Minisztérium, vagy a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozik a közszolgálat irányítása.

Olaszországban és Svédországban, egy sajátos ügynökséget bíztak meg , hogy a nemzeti kormány, a nemzeti ügynökségek, és a helyi kormányzatok nevében tárgyaljon a közszolgálati egyesületekkel.

A közszolgálat irányítását szolgáló kezdeményezések kötelezettségeit és intézményes jellegét egy közszolgálati törvénynek kell meghatározni. Ezek a javaslatok megjelenhetnek. a miniszterelnöknek, vagy a minisztertanácsnak előkészített határozatok formájában. Ezekkel az ügyekkel foglalkozhat egy minisztérium, vagy egy különálló intézmény, amely a miniszterelnöknek jelentést tesz. Sokféle intézményes rendelkezés lehetséges. Az a fontos, hogy ezt a központi kapacitást elegendő hatalommal kell felruházni ahhoz, hogy hatékonyan irányítsa horizontálisan a közigazgatást.

KÖVETKEZTETÉSEK

Ez a tanulmány megpróbálta bemutatni, hogy hogyan fonódnak össze az adminisztratív törvényelvek és a közszolgálati normák. Ugyanakkor az volt a célja, hogy rámutasson, hogy a normák és az elvek milyen fontos jellemzői a közös megértés létrejöttének, amely széles körben elterjedt a kialakulóban levő Európai adminisztratív térben, főleg az Európa Bíróságnak köszönhetően. Az adminisztratív törvények az alkotmányos rendelkezésekből erednek, amelyek a demokrácia tételeivel egyesülő kulturális, társadalmi és politikai értékekben gyökereznek. A közszolgálat a közigazgatás egyik fő eleme, de mivel nagyon fontos részét képezi, a közigazgatást és a közszolgálatot gyakran szinonimaként alkalmazzák.

Ez három összegző megjegyzéshez vezet: először, a közszolgálati értékek jogilag kötelezőek, másodsor : a közszolgálat szabályozása nem csak az állam és az alkalmazottai közötti viszony szabályozását jelenti - hanem a tágabb értelemben vett állami hatalom egy vonatkozásának szabályozását. Harmadszor, az adminisztratív törvényelvek inspirálják a közszolgálat egészének a magatartás mintáját és a közszolgálati menedzserek döntéshozatalát. Hasonlóképpen, ezek az elvek szintjelzőként, vagy referenciapontként szolgálnak amelyhez viszonyítva az EU tagállamokban és az EU intézményekben elfogadható normákat írnak elő a közszolgálat és a közigazgatás számára.

A közszolgálati értékek jogilag kötelező elvek

A közszolgálat kötelező módon követi az alkotmányos rendeletek és az adminisztratív törvény által megőrzött elveket. Ebből a szempontból nézve, azt mondhatjuk, hogy a közszolgálati értékek törvényes értékek. A törvényes értékek nem ugyanazok mint az etikai értékek, még akkor sem, ha nagyjából fedik egymást. Az erkölcsi értékek a tevékenység irányítói, és megszegésük a társadalom részéről elutasítást válthat ki. A törvényes értékek megszegése törvényes következményekkel jár, a közszolgálati törvény fegyelmi cikkelyeinek értelmében. A köztisztviselőket kötelezik a törvénykezés létrehozta adminisztratív törvényelvek.

A köztisztviselők nem csak állami alkalmazottak

A köztisztviselők az állam hierarchikus struktúrájában sajátos helyet foglalnak el, ezért engedelmeskedniük kell az őket érintő törvényelveknek és kötelező szabályzatoknak. Azért beszélhetünk sajátos helyzetről, mivel ez esetben olyan hivatás gyakorlásáról van szó, amely a többi állampolgár alapvető jogait érintő ügyekkel foglalkozik. A közszolgálati szabályzatok nem csak egyszerűen szabályozzák a munkaadó és a munkavállaló közötti viszonyt, mint ahogyan a munkatörvény teszi. A közszolgálati szabályzatok egyfelől arra törekszenek, hogy védelmet nyújtsanak a demokratikus társadalomban működő, különleges társadalmi szerepet játszó köztisztviselőknek, másfelől megerősítik a professzionális normákat, mivel a köztisztviselőknek kényes ügyekben kell eljárniuk. A köztisztviselők a társadalom közsférájának szereplői, és ez a szféra a közjog hatáskörébe tartozik.

Következésképpen, a közjog, és nem az általános munka törvény az, amelynek szabályoznia kellene az állam nevében hozott döntések hatalmának átruházását, a hivatásos állami alkalmazottakat, és az állami hatalom kivitelezését ellenőrző mechanizmusokat. Ez egy alapvető ok, amiért szükség van egy sajátos közszolgálati törvényre, amely az adminisztratív törvény részét képezi. Ellentétben a munka feltételekkel, ezeket a dolgokat nem lehet szerződéses, egyéni alapon meghatározni.

Az adminisztratív törvényelvek közszolgálati magatartásmintákat teremtenek

Egy közszolgálati törvény által szabályozott közszolgálati rendszer, nem elegendő ahhoz, hogy a közigazgatást hivatásossá, hatékonyá, hatásossá, pártatlanná, törvény követővé, és jól-működővé

tegye. Ezenkívül szükség van még megfelelő minőségű anyagi- és eljárási adminisztratív törvényhozatalra is. Ez a törvényhozatal a köztisztviselők számára fontos eszközként szolgálna kötelességeik teljesítéséhez, és a közjog elveinek megvalósításához, és ezenkívül még világos eljárási módokat is mutatna, amelyek irányítanák munkájukat, és hozzájárulnának tetteik és döntéseik kiszámíthatóságához.

A kiegészítő procedurális és anyagi törvények azért is szükségesek, hogy biztosítsák a közigazgatás és a közszolgálat belső és külső ellenőrzését, főként az államháztartást, a minőség ellenőrzést, a procedurális felülvizsgálatot, és mindenek fölött, hogy biztosítsa egy független, jól-működő jogi rendszer kialakítását, amely fellebbezés révén hatásosan orvosolhassa az adminisztratív tevékenységeket és határozatokat. Ez a követelmény nem csak a közigazgatás törvényes biztonságát és megbízhatóságát szolgálja, hanem hogy biztosítsa az egyéni jogok, és a törvényes elvárások védelmét.

Az adminisztratív törvényelvek hozzájárulnak az Európai Adminisztratív Tér megteremtéséhez

Végül, annak a mértéke, hogy egy adott országban az egész adminisztratív kontextus, beleértve a közszolgálatot is, hogyan felel meg az általánosan elfogadott normáknak, amelyek a megosztott adminisztratív törvényelvekre épülnek, és annak függvényében mérettetnek meg, elsődleges fontossággal bírnak a csatlakozni kívánó országok számára az EU tagság elnyerésére irányuló folyamat során, vagy más szóval, fontos kritériuma lesz annak, hogy teljes jogú játékosok lehessenek az Európai Adminisztratív Térben.

