

Az európai közigazgatási tér alakulásáról II.

Egységes európai közigazgatás?

Abból a feltételezésből kiindulva, hogy az egységes politikai térségek esetében jobb és hatékonyabb a közigazgatási egység, mint a közigazgatási terek széttagoltsága, várható volt, hogy előbb vagy utóbb az Európai Unió esetében is felmerül az egységes közigazgatási rendszer kialakulásának kérdése. A múlt század nyolcvanas éveitől az egységes belső piac, majd a kilencvenes évek közepétől a Schengeni Egyezmény révén az egységes, határellenőrzés nélküli térség létrehozásának ambíciója az ezredfordulón az egységes pénz megjelenésével sokak számára a tényleges, kézzel fogható európai egység közeli megvalósulását sugallták.

Az egységesülő tér a tagállami közigazgatások fokozott együttműködését kívánta meg. Az egységes belső piacra készülés a piacfelügyelet, versenypolitika, a Schengeni Egyezmény a belügyi igazgatás, rendészet, az euró bevezetése pedig a pénzügyi, költségvetési, államháztartási politikák – és igazgatási tevékenységek – összehangolását, majd egységesítését követelte meg. Értelemszerűnek tűnt tehát a feltételezés, hogy a tagállamok egyre szorosabb együttműködése, az európai egységesülés egy szorosabb közigazgatási együttműködésben, illetve egy esetleges közös európai közigazgatási rendszerben ölt majd testet.

A közigazgatással kapcsolatos tudományos elképzeléseket alapvetően két csoportba oszthatjuk. Az első csoportba a klasszikus vagy weberianus közigazgatás-szemlélet tartozik, ahol az állam, a jogi megközelítés és a hierarchikus közigazgatás játsszák a főszerepet. A másik iskola a könyv más fejezeteiben már behatóan elemzett új közmenedzsment. A két iskola közötti különbség nemcsak a szemléletmódban, hanem az európai közigazgatási tér kialakulásával kapcsolatos álláspontjukban is látható. Míg ugyanis az új közmenedzsment a globális konvergencia híve, azaz úgy gondolja, hogy ő mutatja be a jó kormányzás univerzális, helytől és időtől függetlenül jól hasznosuló szabályait, addig a kontinentális, hagyományos szemlélet, a hagyományos szemléletű közigazgatástudomány jó eséllyel megvaló-

síthatónak látja egy európai konvergenciának az érvényesülését.

Mielőtt azonban megnéznénk, hogy valóban történt-e valami érdemleges az európai közigazgatási tér kialakulása irányában, tisztázni kell, hogy milyen tényezők okozhatják egy térség konvergenciáját, azaz különböző rendszerek egymáshoz való hasonlóságát, majd összenövését. Azt már az eddigiekből láthatuk, hogy alapfeltétel, hogy egyrészt az egymástól különböző rendszerek között legyen elegendő hasonlósági pont, mégpedig olyan hasonlósági pontok, amelyek a különböző rendszerek számára is felismerhetővé teszik az azonosságokat vagy hasonlóságokat.

Másrészt, kell valami ösztönző erő, amely legyőzi vagy meggyőzi a különálló rendszereket a konvergencia érdekében. Legyőzi, hiszen a konvergencia egyik formája lehet a rákényszerítés, amikor egy győztes koalíció – legyen szó akár katonai hódításról, akár kényszerű együttműködésről – rákényszeríti a saját preferált modelljét más rendszerekre (Olsen 2003:512). Ebben az esetben a konvergencia hatalmi vagy uralmi tényezőkön alapul. Példaként említhetjük, hogy a kommunizmus közép-európai országokra erőltetése után a szovjet típusú tanácsrendszer ilyen típusú rákényszerített konvergencia volt.

A közigazgatási konvergencia másik fajtája, amikor a különböző rendszerek közötti közeledés önkéntes, valamely modell vonzóságán, vonzerején alapul (Olsen 2003:512). Ebben az esetben a különböző rendszerek azért közelednek egymáshoz, mert hisznek valamely közigazgatási rendszer felsőbbrendűségében. Ebben az esetben a vonzerő van a hangsúly. Vagyis a konvergencia dinamikáját nem külső erő, hanem valamely modell vonzereje határozza meg. Sajátos módon az új közmenedzsment hatása az európai közigazgatási rendszerekre – ebbe beleértve az Európai Unió közigazgatási rendszerét is – a kilencvenes és a kétezres években jól tükrözi azt a vonzerőn alapuló konvergenciát, amelynek keretében az európai közigazgatási reformok az angolszász új közmenedzsment megoldásait másolva konvergáltak egymáshoz.

Külön figyelemre méltó ebből a szempontból az Európai Unió belső közigazgatási rendszerének alakulása. Az európai szinten kialakult közigazgatási rendszer ugyanis – mint majd látni fogjuk – jelentős részben az új közmenedzsment iskola szemléletmódjának megfelelően létezik: külső gazdasági és társadalmi szereplők bevonása a döntéshozatalba és a végrehajtása, hatalmi-tekinthetőségi mozzanatok hiánya, hierarchikus struktúra helyett mellérendeltségi struktúra, quangók és ügynökségek jelenléte stb.

Ez sajátos módon azt is jelenti, hogy miközben még nem alakult ki egy egységes európai közigazgatási térség, az EU közigazgatási rendszere máris konvergál az angolszász – elsősorban amerikai – közigazgatási modell irányába. Tekintettel arra, hogy a tagállamok közigazgatási rendszerei pedig még az elmúlt évtizedek alapvetően új közmenedzsment ihletettséjű reformjai ellenére is sokkal inkább hagyományos közigazgatási szemléletűek, így az új közmenedzsment karakterű európai közigazgatási rendszer és a hagyományos közigazgatás jellemzőjű tagállami közigazgatási rendszerek között nehezen elképzelhető a konvergencia.

A gazdasági integrációként az európai közös piacot célul kitűző politikai vállalkozás eredetileg nem számolt a közigazgatási rendszerek esetleges konvergenciájával, sem pedig egy európai közigazgatási rendszer kialakulásával. A spill-over elmélete a jövőre vonatkozóan előrejelezte, hogy a gazdasági integráció sikere az egyes ágazatokról áterjedhet más gazdasági ágazatokra, aztán pedig más szakpolitikai területekre is, de a közigazgatásra vonatkozóan még ilyen elképzelések sem jelentek meg. Az alapító atyák óvatosságában ezen a téren nyilvánvalóan szerepet játszott egyrészt az a tény, hogy a közös piac megteremtése elsősorban a gazdasági szakpolitikák egyesítésében követelte meg az előrelépést. Amennyiben ezen túl akartak lépni, azt elsősorban a szakpolitikák egységesítését lehetővé tévő jogalkotásban és a közösségi joganyag létrehozásában látták megvalósíthatónak.

Másrészt óvatosság forrása lehetett a tagállami érzékenység is. Politikai integrációról ekkor még nem nagyon beszéltek, legfeljebb a gazdasági integráció következményeként jelent meg a jövőre vonatkozó előrejelzésekben. A közigazga-

tás pedig a tagállami szuverenitás elemei részeként értelemszerűen nemzeti hatáskörbe tartozó kérdésnek tűnt. Éppen ezért a politikai unió felmerüléséig a közigazgatási rendszerek kérdése egyáltalán nem is szerepelt az Európai Közösség napirendjén. A közösségi joganyag – így a szerződések – sem utalnak rá, nem szabályozzák a tagállamok közigazgatásának együttműködését sem.

Nemcsak a közösségi jog nem tartalmazott semmilyen joganyagot a tagállami közigazgatási rendszerekkel kapcsolatban, az is hallgatólagosan elfogadott alapelvvé vált, hogy mindaddig, amíg egy tagállam végrehajtja a közösségi jogot és eleget tesz tagságából adódó kötelezettségeinek, az Európai Unió semmilyen szempontból nem szól bele a tagállamok közigazgatási rendszereinek szerkezetébe.

Nem is nagyon tehetné, hiszen nehéz lenne közös nevezőt találni, amelyre egy európai közigazgatási rendszert fel lehetne fűzni. Az Európai Unió huszonnyolc tagállamában ugyanis lehet találni egységes, centralizált (pl. Magyarország), egységes, decentralizált (pl. Hollandia), regionalista decentralizált (pl. Spanyolország), organikus föderalista (pl. Ausztria), kooperatív föderalista (pl. Németország), sőt koordinatív föderalista (pl. Belgium) rendszereket egyaránt.

Mindazonáltal az európai integráció természetesen létrehozta a maga közigazgatási szerkezetét. Már az Európai Szén- és Acélközösség által felállított intézményi és döntéshozatali struktúra, a Főhatóság és az alá rendelt főigazgatóságok jelezték egy esetleges európai közigazgatási tér kialakulását. Az ötvenes évek végétől a Római Szerződés – valójában szerződések -, a hatvanas évek végétől az egyesített intézmények, majd az Egységes Okmány és a Maastrichti Szerződés pedig egyre nagyobb hangsúllyal mutatta fel egy közigazgatási tér kialakulásának lehetőségét.

Két szempont is segítette az ilyen irányú fejlődést. Egyrészt, az európai integráció történetének imént említett lépései mindig a közösségi szint erősödésével jártak. Ez az erősödés elsősorban a közösségi intézmények – főleg a Bizottság – hatásköreinek szélesedését és erősödését jelentette. A hatásköri bővülés és erősödés pedig a személyzeti, intézményi és jogszabályalkotási szempontból is nagymértékben segítette egy eu-

rópai közigazgatási szint kialakulását. Másrészt pedig, a tagállamok közötti egyre intenzívebb és szorosabb együttműködés a tagállami közigazgatások közötti, valamint a tagállami közigazgatási szint és a közösségi közigazgatási szint közötti interakció egyre intenzívebbé válását eredményezte. Az intenzívebb interakció, a szorosabb együttműködés pedig a közigazgatási rendszerek egymásra hatásának, és az egymáshoz hasonulás lehetőségének és esélyének növekedését is maga után vonta.

Miközben a tagállami közigazgatások közötti együttműködés szükségszerű eleme volt az európai integrációnak, megszületése óta, maga a közigazgatás nem szerepelt az integráció tematikájában. Még az egyébként az európai szinten megvalósítandó politikai uniót napirendjére tűző maastrichti szerződés – amely már a tagállamok közötti belügyi együttműködést is előíranyozta – sem tesz a közigazgatásról mint közösségi politikáról említést. Hasonlóképpen nem jelenik meg a közigazgatási rendszerek közelítésének vagy akár értékelésének szempontja sem a közösségi politikákban.

Mіндеzen lépések ellenére azt mondhatjuk, hogy egy közösségi közigazgatási rendszerek még ambíció szintjén sem szerepel a közösségi joganyagban. Nem jelenti azonban ez azt, hogy nem is lennének egy európai szintű közigazgatási konvergencia felé mutató tendenciák. A már említett, egyre intenzívebb együttműködés a tagállami közigazgatási rendszerek között az uniós szakpolitikák végrehajtása vonatkozásában hasonló, esetleg azonos megoldásokat, vagy a legjobb gyakorlatok egymástól való átvételét eredményezik. Többször előfordul az egyéb, nem közösségi szintű, hanem nemzeti kompetenciájú szakpolitikák, vagy éppen a közigazgatási rendszer reformja során egymástól vesznek inspirációt, a másik ország megoldásának tanulságait elemzik, átveszik a jó megoldásokat.

A konvergencia kérdésére visszatérve: láthattuk, hogy a konvergencia akár rákényszerítés, akár pedig vonzerő miatt következik be, igényel egy gravitációs pontot. Egy olyan modellt, ahová konvergál a többi szereplő. Ma európai szinten nem tudunk ilyen vonzási központot felmutatni. Nem létezik olyan közigazgatási rendszer európai

szinten, amely gravitációs pontként jelenne meg a tagállamok számára.

Következik ez egyrészt abból, hogy a közigazgatás elképzelhetetlen szuverén, azaz főhatalom nélkül. Ma pedig európai szinten nem létezik szuverén, nincs főhatalom. Ilyen értelemben tehát az európai integráció mai szintjén nem is létezik európai közigazgatás. Másrészt a közigazgatás olyan mértékben központi eleme egy állam szuverenitásának, hogy az erről való lemondás, vagy éppen ennek közösítése, konvergálása stratégiai politikai döntést igényel. Nem példa nélküli egy ilyen döntés megszületése, hiszen az európai integráció eredményezte már a pénzrendszer, és a költségvetési politikák közösítését is. Miközben tehát nem lehetetlen, hogy ilyen döntés szülessen a jövőben, azt – a stratégiai jelentőségére tekintettel – valószínűleg valamilyen komoly európai szintű sokknak kell megelőznie.

A gyakorlati együttműködés európai kerete: az EUPAN

Mint már a Fehér Könyv megfogalmazásában láthattuk, maga a Bizottság is támogatja az ilyen jellegű fokozott intenzitású kommunikációt a tagállami közigazgatások között konferenciák, tapasztalatcserék, közös akciók szervezésével. A *European Public Administration Network* (EUPAN) pedig – amely a tagállami minisztériumok közigazgatási államtitkárainak, valamint a Bizottság képviselőinek és az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) képviselőjének hálózata – három munkacsoportba szerveződve segíti a közigazgatási rendszerek közötti kommunikációt.

Az Európai Közigazgatási Hálózat eredete a hetvenes évek második felére vezethető vissza, a tagállamok és a Bizottság közigazgatásért felelős főigazgatóinak informális találkozóira. Ezek a találkozók akkor a Committee of the Directors-General for the Public Services of the Member States and the Commission nevet viselte. Tekintettel arra, hogy a Szerződések semmilyen európai szintű közigazgatási szakpolitika kialakítását nem célozták, így ezek a találkozók informálisak is maradtak. Ez a bizottság évente tartotta összejöveteleit, és általában a személyek szabad mozgásával kapcsolatos közigazgatási kérdéseket vitatták meg.

Az első közigazgatási menedzsmenttel foglalkozó konferenciát, ahol a tagállamok és a Bizottság közigazgatással foglalkozó miniszteri szintű képviselői vettek részt, 1988. február 24-25-én tartották Maastrichtben. Ez a konferencia már kívánatosnak mondta a tagállami közigazgatás felső szintjét képviselő szakemberek találkozóját tapasztalatcsere céljából. A miniszterek abban is egyetértettek, hogy az 1981-ben létrejött Európai Közigazgatási Intézetet (EIPA) meg kell bízni a közmenedzsmenttel foglalkozó tanulmányok elkészítésével, illetve az ilyen kutatások koordinálásával.

A tagállamok közigazgatási miniszterei, illetve az illetékes biztos közötti második informális konferenciára 1990. július 5-6-án Luxembourgban került sor. Az intézményesedés jegyében ez a találkozó már a miniszteri konferenciákat előkészítő rendszeres találkozó szervezéséről is döntött. Ezen a területen az 1991. november 19-én Maastrichtban tartott harmadik miniszteri konferencia már általánossá tette az előkészít tanácskozásokat és tovább bővítette a főigazgatók ezzel kapcsolatos hatáskörét.

A főigazgatókban a sokasodó feladatok hatására az 1999-es Helsinkiben rendezett tanácskozáson (november 3-4) fogalmazódott meg egy állandó titkárság felállításának szándéka. A folyamat következő lépéseként 2000 novemberében, a strasbourg-i tanácskozásukon a főigazgatók létrehozták az ekkor EPAN névre hallgató hálózatot. A hálózat 2002-ben változtatott nevet, ugyanis az EPAN nevet egy másik szervezet használta, így az új honlappal együtt bevezették az EUPAN nevet. A szervezet saját munkáját három csoportba szervezte.

Az emberi erőforrás munkacsoport a személyzeti kérdéseket vitatja meg. Az innovatív közszolgáltatásokkal foglalkozó munkacsoport a közszolgáltatások színvonalának fejlesztését szolgáló párbeszédet tartja feladatának (itt egyébként nagyon jó tanulmányok találhatóak a honlapjukon). Végül az e-kormányzással foglalkozó csoport mindazokat a kihívásokat és problémákat vitatja meg, amelyek a korszerű közigazgatás talán legnagyobb kihívásával, a digitalizációval kapcsolatos.

Emellett a hálózat vertikális szempontból is hármas tagolású. Az első, egyben legfelső szintet a politikai szint jelenti, ahol a miniszterek képviseltetik magukat. Itt születnek a hálózat jövőjével kapcsolatos stratégiai jelentőségű döntések. A második a menedzsment-szint, amely a főigazgatók testülete, míg a harmadik, a technikai szint, itt található a munkacsoportok.

Az Európai Közigazgatási Hálózat, amely a tagállamok, a megfigyelő státuszú országok és a Bizottság közigazgatásért felelős főigazgatóiból – Magyarországon ez a közigazgatási államtitkár – álló informális hálózat azt a célt tűzte maga elé, hogy támogassa a 2000-ben megszületett tíz éves fejlesztési terv, a Lisszaboni Stratégia polgárok közeli közigazgatás megteremtésére irányuló törekvését. Ennek érdekében szervez tapasztalatcsereket, keresi az innovatív megoldásokat, és azokat a jó példákat, amelyeket az egyes országok, illetve a Bizottság esetleg átvehetnek hasznosításra.

Közigazgatás közösségi szinten

Az előzőekben láthattuk, hogy önmagában a tagállamok közötti fokozott együttműködés nem hoz létre európai egységes közigazgatási teret. Mindez azonban nem jelent változatlan állapotot sem. Az integráció előrehaladtával és a szakpolitikai kooperáció szorosabbra fűzésével ugyanis a tagállami közigazgatások külső környezet is változik. A közösségi intézmények hatásköreinek erősödésével, számos szakpolitika esetében a döntéshozatal közösségi szintre kerülésével fokozatosan alakult ki egy közösségi szintű közigazgatási rendszer, amely három szempontból is fontos mindennapi igazodási pontot jelent a nemzeti közigazgatások számára. Ez a három szempont az intézményi, a jogi és végül a személyzeti.

Intézményi szempontból az Európai Unió közigazgatási szerkezete elsősorban az Európai Bizottságból és a tágabb értelemben vett Bizottság részét képező főigazgatóságokból áll. A Bizottság feladatai a Szerződésben meghatározottak szerint nagymértékben megfelelnek a tagállami szintű politikában a végrehajtó hatalmi ágba tartozó intézmények feladatainak és hatásköreinek. Erre a nagyfokú hasonlóságra alapozva a köznyelvben azonosítják is a Bizottságot egy úgynevezett európai kormánnyal.

Hatásköreit tekintve a Bizottság kezdettől fogva sokkal közelebb állt a tagállami végrehajtó hatalomhoz tartozó intézményekhez, mint politikailag. Akárcsak a végrehajtó hatalmi ág a nemzetállami szinten, a Bizottság is alapvetően a döntéshozatali ciklusok két nagy szakaszáért felel: a döntéselőkészítésért és a végrehajtásért. Az Európai Unió döntéshozatali rendszerében eredetileg egy, mára egyre inkább két döntéshozó szervet azonosíthatunk.

A Tanács az a témaként változó összetételű döntéshozó testület, amelynek különböző formációiban az adott témában vagy szakpolitikában hatáskörrel bíró miniszterek hozzák meg a döntéseket. A Tanács általános hatáskörű döntéshozatali szerv, azaz nélküle kötelező erejű döntés nem születet semmilyen kérdésben. A másik, az utóbbi időben egyre jelentősebb döntéshozatali jogosítványokat birtokló, de mégis a Tanácshoz képest különös hatáskörű döntéshozatali szerv az Európai Parlament. A Parlament az úgynevezett együtt döntési eljárás alá tartozó ügyekben és szakpolitikákban a Tanács egyenjogú partnereként vesz részt a döntéshozatalban – ezekben az esetekben a két intézmény együttműködése a szimmetrikus kétkamarás parlament működésére emlékeztet, ahol a Parlament az „alsó-”, a Tanács pedig a „felsőház”. A más eljárás alá tartozó ügyek esetében azonban a Parlament nem bír a Tanáccsal egyenrangú döntéshozatali hatáskörrel.

Bármilyen is a viszony a két döntéshozó intézmény között, bármilyen döntéshozatali eljárásról is legyen szó, minden esetben a Bizottság rendelkezik arra vonatkozó hatáskörrel, hogy valamilyen konkrét ügyben döntéshozatali javaslatot készítsen. Hasonlóan a nemzeti szintű politikai rendszerekben megszokottakhoz, ahol a kormány bír a hivatalos indítvány előterjesztésének hatáskörével a törvényhozás felé, itt is a Bizottság feladata a hivatalos javaslat elkészítése és előterjesztése.

Hasonlóképpen, a döntés meghozatala után a végrehajtás megszervezése és lebonyolítása is a Bizottság feladata. Ahogyan a nemzeti politikában a törvényhozás által meghozott jogszabály végrehajtása a kormány feladata a közigazgatási intézményrendszer igénybe vételével, a Bizottság is ezt a tevékenységet végzi európai szinten. A végrehajtás megszervezése és lebonyolítása

ebben az esetben hasonló a föderációknál megszokott megoldásokhoz. A szövetségi államok esetében a legtöbbször a szövetségi kormány nem rendelkezik neki közvetlenül alárendelt intézményrendszerrel, hanem egy-két szövetségi szintű ügynökségtől eltekintve a szubnacionális szint – állam, tartomány, régió – közigazgatási szerveivel kell együttműködnie, hogy a döntés végrehajtását megszervezze és lebonyolítsa. Európai szinten is azt láthatjuk, hogy a közösségi intézmények csak egy-két – noha az utóbbi időben növekvő számú – esetben rendelkeznek olyan közvetlenül nekik alárendelt európai szervezettel, amely a végrehajtást szolgálja. A legtöbb esetben a Bizottságnak is a végrehajtás során a tagállamok közigazgatási szerveivel kell együttműködnie.

Ez a jelenség persze a tagállami közigazgatási rendszerek számára a rendszerek egymáshoz közelítése irányába mutató nyomásként jelenik meg. Az európai szintű döntést – legyen az csupán a Tanácsé, vagy együtt döntési eljárás keretében a Tanácsé és a Parlamenté – nemcsak azonosan kell értelmezni az egyes tagállamokban, de azonosan is kell végrehajtani. A Bizottság érdekelt a jó együttműködésben, hiszen a tagállami közigazgatási rendszerekkel szemben, azok ellenállása esetén, csak meglehetősen korlátos eszközei vannak. Amennyiben egy tagállam nem hajtja végre a meghozott döntést, a legtöbb esetben a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indíthat csupán. Néhány, a belső piac működését segítő szakpolitika vagy téma területén élhet közvetlen bírságotlással joggal.

A Bizottság saját közigazgatási hátterét a főigazgatóságok rendszere jelenti. Ahogyan a biztosok testületét a tagállami kormányokkal felletjük meg sokszor, hasonlóan a főigazgatóságokat is meg lehet feleltetni a tagállami minisztériumokkal. Akárcsak a Bizottság és a tagállami kormányok közötti összehasonlításnál, itt is félrevezető lehet a teljes azonosítás. Noha a főigazgatóságok valóban az egyes szakpolitikák irányításának közigazgatási hátterét jelentik, a szervezeti tagolódás már nem szükségeszerűen felel meg a tagállami mintáknak. Közösségi szinten összesen negyvenhárom főigazgatóság működik jelenleg, amelyeket alapvetően két csoportba sorolhatunk tevékenységük alapján.

Léteznek egyrészt a szakpolitikai főigazgatóságok, amelyek egy-egy a közösségi politika szempontjából fontos szakpolitika mentén, annak irányítására vagy koordinálására jöttek létre. Ezek a főigazgatóságok tagozódásukban nem szükségszerűen tükrözik egy kormány minisztériumi szerkezetét. Vannak olyan területek, amelyek – tekintettel arra, hogy egyáltalán nincsen közösségi kompetencia az adott szakpolitikában – teljesen hiányoznak a főigazgatóságok közül. Ilyen például a honvédelem vagy a hírszerzés, illetve kémelhárítás. Vannak olyan területek, amelyek főigazgatóságai alapvetően koordináló szerepet játszanak a tagállamokkal kapcsolatban, ám az utóbbi évek eseményeinek következtében fokozatosan nőtt a súlyuk. Ide sorolhatjuk például a jogi-igazságügyi, belügyi vagy éppen a kulturális és oktatási ügyekkel foglalkozó főigazgatóságokat. Végül, a szakpolitikai főigazgatóságok harmadik csoportját azok adják, amelyek hagyományosan erős hatáskörökkel, és így szakpolitikai alakítóerővel rendelkeznek a tagállamok irányában is. Elsősorban az egységes belső piac létrejöttével és megteremtésével kapcsolatos főigazgatóságok tartoznak ide, mint például a versenypolitikával vagy a mezőgazdasági és vidékfejlesztési politikával, valamint a belső piaci és iparpolitikával foglalkozó főigazgatóságok tartoznak ide. A nemzeti közigazgatásoknak ezzel a szakpolitikai csoporttal a legintenzívebb a kapcsolatuk. Ezek a főigazgatóságok – hatásköreik révén – a tagállami szintű döntéshozókészítésben és végrehajtásban is meghatározó súllyal vehetnek részt.

A szakpolitikai főigazgatóságok mellett a másik nagy csoportot az úgynevezett funkcionális főigazgatóságok képezik. Ezek feladata a Bizottság egészének, azaz a biztosok testületének és a főigazgatóságoknak a funkcionális kiszolgálása. Az ő tevékenységük elsősorban befelé irányul – kivéve a kommunikációt –, így a tagállami közigazgatásoknak sem nagyon van kapcsolatuk a tevékenységükkel. Ebbe a csoportba tartozik például a digitális szolgáltatásokat nyújtó, vagy a fordítási és tolmácsolási feladatokat végző főigazgatóságok.

A másik fő jellemzője a közösségi közigazgatási szintnek az elkülönült személyzet. A közösségi intézményben dolgozó személyzetet nem a

tagállamok delegálják, hanem maguk a közösségi intézmények választják ki, általában pályázati úton. Az uniós köztisztviselői karba versenyvizsga alapján lehet bekerülni, a bejutás során nemzetiségre való tekintet nélkül csupán a tudás és a hozzáértés számít. A köztisztviselők munkájuk alapján két csoportra oszlanak. Az úgynevezett AD-besorolású tisztviselők a szakpolitika alakításában, a döntéshozatalban és a végrehajtásban érdemi módon résztvevő szakemberek. Ők legalább felsőfokú végzettséggel és sikeres versenyvizsgával kell, hogy rendelkezzenek. Az AST-besorolású tisztviselők feladata az AD-tisztviselők, illetve a Bizottság más munkatársainak segítsége. Az ő esetükben a versenyvizsga mellett legalább a középfokú iskolai végzettség a követelmény.

A fenti köztisztviselők mellett más jogviszony keretében is részesévé válhat valaki a közösségi szintű közigazgatási térnek. Léteznek szerződéses és ideiglenes alkalmazottak, akik egy-egy meghatározott időtartamra, általában megbízási szerződéssel végeznek munkát.

A nemzeti közigazgatások és az uniós közigazgatás kapcsolatrendszerében azonban lényegesen nagyobb szerepe van az úgynevezett nemzeti szakértőknek. Ők olyan, az adott tagállam közigazgatásában dolgozó szakemberek, akiket meghatározott időre rendelnek ki a Bizottsághoz – vagy valamely más közösségi intézményhez –, abból a célból, hogy személyes kapcsolatrendszert alakítsanak ki, vagy szakmai tapasztalatot szerezzenek a közösségi közigazgatásban való részvétel során. Itt egyértelműen, konkrétan és könnyen azonosíthatóan személyi alapon is megvalósul a nemzeti és az európai közigazgatási rendszerek egymásra gyakorolt hatása. A nemzeti szakértő munkája során képviseli az adott nemzeti közigazgatási kultúrát. Ugyanakkor hazájába való visszatérése után meghonosíthatja a közösségi intézményekben eltanult eljárásokat, vagy éppen munkavégzési módokat.

A közösségi jog már korábban ismertetett, a nemzetközi jogi normáktól alapvetően eltérő ismervei miatt a közösségi joganyag is fontos alkalmazkodási pontként jelenik meg a nemzeti közigazgatások számára. A közösségi joganyag elsőbbsége és közvetlen hatálya a jogalmazók számára azt a kötelezettséget jelenti, hogy hatály-

ba lépésétől kezdve a norma az adott jogrendszer szervezését képezi, azaz alkalmazni kell. Ennek megvalósulását segíti az Európai Unió hivatalos lapjának az EU minden hivatalos nyelvéen – így magyarul is – történő megjelentetése. A jogalkalmazók ugyanis nem kerülhetnek hátrányba amiatt, hogy esetleg nem értik valamelyik nagy európai nyelvet.

A közvetlen hatály ugyanakkor azt is jelenti, hogy a jogalkalmazó szervezetnek ki kell építeniük azt a kapacitást, amely követi a közösségi joganyag változását a hazai joganyag változásával összhangban, és gondoskodik arról, hogy ezek rendelkezései valóban megjelenjenek a gyakorlatban is. Emellett a Bizottság gondoskodik arról, hogy a jogalkalmazás során a különböző országokban összegyűlt tapasztalatokat meg tudják vitatni a jogalkalmazók. Vagyis önmagában a közösségi joganyag is a közigazgatási rendszerek közötti fokozott kommunikációhoz vezet. Mivel sok esetben azonosak vagy hasonlóak a problémák, ezek megvitatása nemcsak hasznos a jövőbeni jogalkalmazás szempontjából, hanem a kialakuló emberi kapcsolatok révén a kulturálisan is közelebb kerülnek egymással a közigazgatási rendszerek.

Végül ritkábban ugyan, de előfordul, hogy a közösségi joganyag intézményépítési kötelezettséget ír elő a tagállamok közigazgatásainak. Új intézményeket kell létrehozni, régieket akkreditálni, új szempontokat kell megjeleníteni az intézményi működés kialakítása során. Miközben a közösségi intézmények a tagállamok hagyományos közigazgatási feladatellátásába nem szólnak bele, a közösségi szakpolitikák céljainak megvalósítása érdekében, vagy az uniós források felhasználása területén előfordul ilyen intézményépítési vagy –megfeleltetési követelmény, amihez a tagállami közigazgatásoknak alkalmazkodniuk kell.

Összegzés

A fentieket áttekintve azt láthatjuk tehát, hogy miközben a nemzeti közigazgatások alapvetően megőrzik autonómiájukat, és továbbra is a nemzeti szuverenitás kevésbé érintett területei közé tartoznak, egyes folyamatok egyre intenzívebb interakciót hoznak létre a különböző, korábban egymástól markánsan elkülönülő rendszerek között. A hagyományos nemzetközi együttműködés

si formáknál a nemzetközi politikában növekvő kölcsönös függőség, valamint a szervezetek alapvetően kormányközi logikájú döntéshozatala és végrehajtása is fokozott koordinációt, sőt, adott esetben kooperációt követel meg a nemzeti közigazgatások között, ami eleve kinyitja ezeket a közigazgatásokat egymás iránt. Ebben az esetben azonban a közigazgatási rendszerek együttműködése még jobbra csak a kölcsönös befolyásolás lehetőségét jelenti jobbra.

Sokkal erősebb formáló erővel jelentkezik a tagállami közigazgatási rendszerek vonatkozásában az európai integráció. A közösségi szintre kerülő szakpolitikák, a közösségi joganyag, az intézmények és a kialakuló közigazgatási személyzet az integráció mélyülésével egyre nagyobb hatást fejt ki a közigazgatási rendszerekre. Ez a hatás azonban nem egyirányú. Mivel létezik egy, a tagállami közigazgatási hagyományoktól elkülönült közösségi közigazgatási kultúra, így azt mondhatjuk, hogy az európai közösségi közigazgatási rendszer sajátos keveréke a nemzeti közigazgatási rendszerek kultúráinak. Mint láthattuk, ez egyelőre nem hoz létre egységes, a tagállami szinttől teljesen elkülönülő, azokat egyesítő európai közigazgatási rendszert. A mai közösségi szintű közigazgatás sokkal inkább a nemzeti közigazgatások hatása alatt jött létre, ugyanakkor már most is komoly alakítóerővel bír a tagállami közigazgatásokra nézve.

NAVRACSICS TIBOR

Felhasznált irodalom:

European Commission 2001: White Paper on Governance; Communication from the Commission of 25 July 2001 „European Governance – A white paper [COM(2001) 428 final – Official Journal C 287 of 12.10.2001]

March, J.G. – Olsen, J.P. 1998: The Institutional Dynamics of International Political Order; *International Organization*, 52, 4, Autumn 1998, pp. 943-969.

Olsen, J. 2003: Towards a European administrative space?; *Journal of European Public Policy*, 10:4 August 2003:506-531