

A NYUGAT-BALKÁNI ÁLLAMOK KÖZPONTI, TERÜLETI KÖZIGAZGATÁSA ÉS ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERE¹

SZABÓ ZSOLT
egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

A tanulmány bemutatja a hat Nyugat-balkáni állam (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Koszovó, Montenegró, Szerbia) központi közigazgatási szervrendszerének, területi államigazgatásának és helyi önkormányzati rendszerének alapjait. Az országonkénti, strukturált leírás azonos szempontokat követ. A magyar nyelvű szakirodalomban hiánypótló írás további, mélyebbre ható és elemző kutatások kiindulópontja lehet.

2. Albánia

2.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése

A kormány (Miniszterek Tanácsa, Këshilli i Ministrave) Albániában is általános közigazgatási csúciszerv: minden olyan állami funkciót gyakorol, amely nincs más államhatalmi szervhez rendelve. Vezetője a miniszterelnök (Kryeministri), akit a parlament választ meg, tagjai a miniszterek, akiket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki.

A német mintára kialakított kancellár-elvnek megfelelően a kormányfő nem pusztán első az egyenlő kormánytagok között, hanem meghatározza a kormány általános politikáját, ellenőrzi a miniszterek munkáját, dönt a közöttük felmerülő vitás kérdésekben, és rendeletet is kiadhat. A kormányfő bizalmi szavazást kérhet a parlament előtt, amelynek sikertelése esetén felkéri az elnököt a parlament feloszlására. A képviselők egyeteme – szintén német mintára – konstruktív bizalmatlansági indítványt nyújthat be, az új

1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közgazgati Kutatóműhelye által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.

miniszterelnöknek javasolt személy megjelölésével.² A kormány szervezetét és működését törvény³ szabályozza.

Az albán alkotmány alapján a kormány főszabály szerint határozatokat (vendim) és iránymutatásokat (udhëzim) alkot. Törvényerejű rendeletet⁴ csak veszélyhelyzetben alkothat, amit haladéktalanul meg kell küldenie a parlamentnek, amely 45 napon belül megerősítheti azt, ellenkező esetben hatályát veszti.⁵ Bár a kormány többször megkísérelte erre hivatkozva felgyorsítani a jogalkotást, az alkotmánybíróság gyakorlata ezt a jogkört szűken értelmezi, így számos ilyen rendelkezést semmisített meg.⁶ Az utóbbi évek sajtójelentéseiből kirajzolódik, hogy a kormány parlamenti ellenőrzése gyenge, a stratégiaalkotást és végrehajtást szinte demokratikus (parlamenti) kontroll és jóváhagyás nélkül végzi. A kormányülések zártak. A 2017-es választások után alakult kormány – a miniszterelnökön és helyettesén kívül – mindössze 11 miniszterből és két tárca nélküli államminiszterből áll, szemben a korábbi 21 tagú kormánnyal.

A közigazgatási eljárási törvény szerint a közigazgatási szervek az alábbi csoportokra oszthatók: központi kormányzati szervek, közjogi testületek, önkormányzatok, a fegyveres erők szervei – utóbbiak csak annyiban, amennyiben szintén közigazgatási feladatot végeznek.⁷ Az államigazgatási szervek létrehozásáról és működéséről külön törvény⁸ rendelkezik, amely a következő alapelveket fogalmazza meg a közigazgatás szervezetéről: egység és hierarchia, elszámoltathatóság, dekoncentráció, egyértelműség a felelősség meghatározásában, gazdaságosság, hatékonyság, valamint az államigazgatási intézmények közötti együttműködés. A törvény szerint az államigazgatás az alábbi intézményekből áll: miniszterelnök, minisztériumok, a miniszterelnöknek vagy a minisztereknek alárendelt, kormánydöntéssel létrehozott intézmények, a kormány valamely tagja által felügyelt önálló ügynökségek, valamint a prefektusok hivatalai. A törvény szabályozza az állami közfeladatok más jogalanyokra való átruházásának feltételeit is.

2 Albán alkotmány, 104.cikk.

3 Ligj Nr. 9000, Date 30.1.2003 Per Organizimin Dhe Funksionimin E Keshillit Te Ministrave.

4 Akte normative që kanë fuqinë e ligjit.

5 Albán alkotmány, 101. cikk.

6 KÜPPER, Herbert–SZABÓ Zsolt: A jogalkotás alkotmányos keretei Kelet- és Közép Európában. *Parlamenti Szemle*, 2016/1, 48.

7 MUÇAJ, Raket: *Public administration reforms in Albania, as a precondition for the European Union (EU) Integration*. <http://konferenca.unishk.edu.al/icrae2013/icrae2013/doc/595.pdf> (2020. 08. 30.)

8 Ligj Nr. 90/2012 Për Organizimin Dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore.

A minisztérium ellátja az állam felelősségi körébe tartozó ágazati feladatokat, kivéve azokat, amelyeket kifejezetten az alárendelt intézményekre ruháztak át, vagy amelyekért az autonóm ügynökségek felelősek. A minisztérium felelős továbbá a felelősségi körébe tartozó autonóm ügynökségek tevékenységének felügyeletéért. A minisztérium dekoncentrált területi szerveket is létrehozhat. A miniszter munkáját kabinet támogatja, amely nem illeszkedik a minisztériumi hierarchiába, hanem közvetlenül a minisztert segíti. A minisztérium legkisebb szervezeti egysége a főosztály (sektori), fölötté az igazgatóság (drejtoria) majd a főigazgatóság (drejtoria e përgjithshme) áll. A minisztérium szervezetét a főtitkár (sekretari i përgjithshëm) vezeti, mint a legmagasabb rangú köztisztviselő, aki a szakpolitikai célok szakmai végrehajtásáért felel.

Az önálló ügynökségeket (agjencitë autonome) törvény hozhatja létre, ha tevékenységük a miniszter állandó felügyeletét nem igényli, speciális irányítással jár, és finanszírozásuk nem kizárólag az állami költségvetésen alapul. További feltétel, hogy az adott közfeladat ne legyen hatékonyabban megvalósítható minisztériumi kereteken belül. Az autonóm ügynökséget – méretüktől függően – az irányítóbizottság és az ügyvezető igazgató, vagy egy főigazgató és egy felügyelő bizottság vezeti, a testületek tagjait a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter nevezi ki, taglétszámuk három és hét között lehet. Az ügyvezető igazgató vagy főigazgató vezető köztisztviselő, a miniszterelnök vagy a felügyeletért felelős miniszter nevezi ki. Az irányító testület fő feladata a cselekvési és pénzügyi terv jóváhagyása, és az ügyvezető igazgató tevékenységének ellenőrzése, személyére vagy megbízatása visszavonására vonatkozó javaslattétel.

A belső közigazgatási normákról Albániában szokatlanul magas szintű, alkotmányos rendelkezést találunk.⁹ Eszerint a kormány, a miniszterek és a közigazgatási szervek belső normái csak az alárendelt szervekre vonatkoznak. Ilyen például a kormány ügyrendje, amely többek között a kormányzati koordinációt, a jogalkotás előkészítését, az európai integrációhoz szükséges szakpolitikai feladatokat szabályozza. A koordinációért felelős minisztériumi vezetők legalább heti megbeszéléseket tartanak, több tárcaközi egyeztetési fórum is létezik.

A kormány és a közigazgatás működésének kereteit e normák mellett stratégiai dokumentumok jelölik ki, amelyek megalkotásának minősége általános elismerésnek örvend, a gyakorlati megvalósítás és a költségvetési konzekvenciák levonása (stratégia, költségvetés-készítés) azonban gyakran elmarad. A célok kijelölése megfelelőnek mondható, ám az eredmények a közigazgatás

9 Albán alkotmány, 119. cikk.

belső ellenőrzési mechanizmusainak gyengesége miatt rendre elmaradnak. A jogalkotás, jogszabályszerkesztés és a hatásvizsgálatok kultúrája fejletlen. A közigazgatás kapacitásai általában szűkösek, az erőforrások egyenlőtlenül, irracionálisan oszlanak el, az intézményi hatékonyság alacsony, a stratégia célok gyakorlatba való átültetése rendre elmarad.¹⁰ A jogállami alapon álló, hatékony és elszámoltatható közigazgatás kiépítése, a közigazgatási reform megvalósítása a Stabilitási és Társulási Megállapodásnak is egyik fő elvárása.

2.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok

Az ország a 2015 júniusában hatályba lépett jelentős területi közigazgatási reformtörvény¹¹ alapján – a korábbi 36 körzet (rrethe) helyett – tizenkét megyére¹² (Qarqe) tagolódik. A területi közigazgatás alapja a megye, élén a kormány által kinevezett prefektussal (prefekti). A prefektus feladata a központi kormányzati politikák és önkormányzatoknak szánt támogatások helyi szintű koordinációja és végrehajtása, ami a gyakorlatban igen alacsony színvonalon valósul meg. Emellett törvényességi felügyeletet gyakorol az önkormányzatok tevékenysége fölött, szükség esetén bírósághoz fordul. A megyékben választott tanácsok (këshilli i qarikut) is működnek, részben választott, részben a települések által lakosságárányosan delegált tagokkal. Feladatuk szűkös, többnyire gazdaság- és területfejlesztésre korlátozódik. A megyékben dekoncentrált minisztériumi szervek is működnek, valamint az alkotmány megengedi, hogy – a szükséges költségek biztosítása mellett – az állam feladatokat delegáljon az önkormányzatokra.

2015 előtt Albániában igen fragmentált volt a területi beosztás: 373 önkormányzat (lokalitete) működött, amely kétféle lehetett: város (bashki, 65 ilyen létezett) vagy vidéki területeken a község (komunë, számuk 309 volt). Ezek közül számos összevonásával, racionalizálással a 2015-ös területi közigazgatási reform eredményeként 61 önkormányzatot (Bashkia) hoztak létre, amelyek élén négy évre a helyben lakók közül választott polgármester és tanács áll. A polgármester az önkormányzat végrehajtó szerve, a képviselőtanács a felügyelő szerv.

10 THANASI, Durata: An overview of public administration in Albania. Bratislava, NISPAcee, 2010.

11 Ligj Nr. 115/2014 Për Ndarjen Administrativo-Territoriale Të Njësite Të Qeverisjes Vendore Në Republikën E Shqipërisë.

12 A megyék és székhelyeik a következők: Berat megye – Berat, Dibra megye – Peshkopia, Durrës megye – Durrës, Elbasan megye – Elbasan, Fier megye – Fier, Gjirokastra megye – Gjirokastra, Korça megye – Korça, Kukës megye – Kukës, Lezha megye – Lezha, Shkodra megye – Shkodra, Tirana megye – Tirana, Vlora megye – Vlora.

selő-testület pedig a helyi rendeletalkotás letéteményese. A testületet nem a polgármester vezeti, hanem a tagjai közül választott elnök. A települések az önkormányzati testületeket négy évre (2007 előtt három évre) választják. A főváros, Tirana státuszát egy 2000-ben megalkotott törvény szabályozza.

Az önkormányzatok elsősorban az infrastruktúráért, közszolgáltatásokért, turizmusért, vízellátásért, szennyvízkezelésért és hulladékgazdálkodásért felelnek, valamint az állammal együttműködve láthatnak el szociális, oktatási és egészségügyi feladatokat. 2002 óta lehetőségük van helyi adók kivetésére, bevételeik azonban feladataikhoz képest nem elégségesek. Az igazgatás terén a gyakorlatban a szűkös erőforrások, a megvalósítás gyengeségei az önkormányzati szférában is kimutathatók. Az önkormányzati szféra lassú erősödésben van: míg az 1990-es években az önkormányzatok költségvetése alig 5-6%-ot tett ki az állami költségvetésben, és ezen belül a saját bevételek aránya csupán 5%-volt, 2010-re az önkormányzati szféra költségvetési részesedése elérte a 13%-ot, és a saját bevételek aránya ezen belül az 50%-ot.¹³

3. Bosznia-Hercegovina

3.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése

Az ország a Daytoni békeszerződés értelmében két entitásra, a horvátok és bosnyákok alkotta Bosznia-Hercegovinai Föderációra és a szerbek alkotta Boszniai Szerb Köztársaságra, valamint egy különleges övezetre, a Brčkói Körzetre¹⁴ van felosztva. A Föderáció 10 kantonból¹⁵ (kanton) áll, melyek

13 Škarica, Mihovil: Public Administration Reforms in a Fragile Institutional Framework: The Case of Albania. *Croatian and Comparative Public Administration*, 2012, 12 (2), 22.

14 Terjedelmi okból elemzésünkben a Körzetet figyelmen kívül hagyjuk. Részletesen lásd: Hušić, Jasmin: Lokalna Samouprava u Bosni i Hercegovini. *Pravni Vjesnik*, 2017, 33 (1), 105-121.

15 Una-Szani kanton (Unsko-sanski kanton, Unska-sanska županija), székhelye Bihács, Szávamelléki kanton (Posavski kanton, Posavska županija), székhelye Orašje, Tuzlai kanton (Tuzlanski kanton, Tuzlanska županija), székhelye Tuzla, Zenica-doboji kanton (Zeničko-dobojski kanton, Ženičko-dobojska županija), székhelye Zenica, Boszniai Drina-menti kanton (Bosansko-podrinjski kanton, Bosanska-podrinjska županija), székhelye Goražde, Közép-Boszniai kanton (Srednjobosanski kanton, Srednjobosanska županija), székhelye Travnik, Hercegovina-neretvai kanton (Hercegovračko-neretvanski kanton, Hercegovračko-neretvanska županija), székhelye Mostar, Nyugat-Hercegovinai kanton (Zapadnohercegovrački kanton, Zapadnohercegovračka županija), székhelye Široki Brijeg, Szarajevó kanton vagy Szarajevói megye (Kanton Sarajevo, Sarajevska županija), székhelye Szarajevó, Livnói/Hercegboszniai kanton (Livanjski kanton, Hercegbosanska županija), székhelye Liv-

élén miniszterelnök által vezetett kormány áll. A tízből kettő vegyes etnikumú, három horvát, és öt bosnyák többségű. Régóta tervben van, hogy a Bosznia-hercegovinai Föderáció 10 kantonját 4 régióvá szervezik át, eddig azonban nem történt semmi e téren. A Szerbek Köztársasága centrális berendezkedésű, területe hét dekoncentrált régióra¹⁶ oszlik.

Mivel Bosznia-Hercegovina két entitásból álló állam, a kormány mind állami, mind a két entitás¹⁷ szintjén a közigazgatás legfőbb szerve. A központi kormány (Vijeće ministara Bosne i Hercegovine) elnöke a miniszterelnök, akinek személyére a kollektív államfői testület, a miniszterek személyére a kormányfő tesz javaslatot, külügyminisztert és külgazdaságért felelős miniszteri tárcát mindenképpen létre kell hozni. A kormánytagok listáját az állami parlament képviselőháza fogadja el. A kormányt bizalmatlansági indítvány által a parlament bármikor menesztheti. Az etnikai arányokat a kormányban is be kell tartani: a miniszterek legfeljebb kétharmada képviselheti a Föderációt, a kormányfő két helyettese a tőle eltérő alkotó nemzetek képviselői közül kerül ki, és a hadügyminiszternek is két helyettese van. Az állami szintű kormány összetételéről, tagjainak jogállásáról természetesen állami (azaz nem entitási) szintű törvény¹⁸ rendelkezik.

A központi kormány tagjainak fele jelenléte esetén már határozatképes, hogy etnikai csoportok távollétükkel ne akadályozhassák működését (2007 előtt mindhárom alkotó nemzet, a szerb, bosnyák és horvát legalább két miniszterének jelen kellett lennie a kormányüléseken). Azokban a kérdésekben, amelyekben a kormány javaslatára a parlament dönt, a kormány előterjesztésének elfogadásához a jelenlévő tagok felének szavazata szükséges. Ha maga a kormány hozza meg a végső döntést, a jelen lévő kormánytagok konszenzusa szükséges, ha ez nem adott, szótöbbséggel döntenek, az ilyen döntéshez azonban legalább egy miniszter hozzájárulása szükséges mindhárom alkotó nemzet részéről.

A központi kormány létszámát az alkotmány rögzíti: a testület a kormányfő mellett kilenc miniszterből áll, minden etnikum 3-3 tárcával rendelkezik. A Föderáció alkotmánya hasonlóan rendelkezik, amikor 16-ban rögzíti a kor-

no. A kantonok horvátok által használt, félhivatalos megnevezése a županija, azaz megye.

16 Banja Lukai régió, székhelye Banja Luka, Doboji régió, székhelye Doboj, Bijeljina-i régió, székhelye Bijeljina, Vlasenica-i régió, székhelye Zvornik, Szarajevó-Romanija régió, székhelye Sokolac, Fočai régió, székhelye Foča, Trebinje-i régió, székhelye Trebinje.

17 Szerbek Köztársasága (Republika Srpska és Bosznia-Hercegovina Föderációja (Federacije Bosne i Hercegovine)).

18 Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (30/03).

mány (Vlada Federacije Bosne i Hercegovine) tagjainak létszámát, akik között nyolc bosnyáknak, öt horvátnak és három szerbnek kell lenni, beleértve a két, tárcával rendelkező miniszterelnök-helyettest, akiknek a kormányfóval együtt hárman a három különböző alkotó nemzet polgárai közül kell kikerülnie. Az egyes minisztériumok székhelye megoszlik Szarajevó és Mosztár között. A Föderáció mind a 10 kantonja szintén saját kormánnyal rendelkezik, amelyekben 8 és 13 között változik a miniszterek száma, összesen 96 kantoni miniszteri poszt létezik. A Szerbek Köztársaságának alkotmánya azonban nem rögzíti a kormány létszámát és összetételét.

A központi és entitásbeli kormányok munkáját – a kormányok ügyrendje¹⁹ szerint – egyaránt a kormány főtitkára (Generalni sekretar vlade) és az ő apparátusa segíti és készíti elő, többek között adminisztratív támogatás (ülések, tárgyalások szervezése), háttér- és szakértői anyagok készítése formájában. Az állami szinten ugyanakkor ez a kormányzati koordináció igen gyenge és csak néhány szakpolitikát érint, az ország különleges belső működése miatt.²⁰ Említést érdemel, hogy Bosznia-Hercegovina kormánya üléseit élőben lehet követni az interneten, és a jegyzőkönyvek is nyilvánosak.

A sokszintű államiság miatt valószínűleg Bosznia-Hercegovinában a legnagyobb az egy lakosra jutó miniszterek száma. A kormányváltások az állam különböző szintjein azonban egyaránt gyakoriak, az etnikai vétók és politikai patthelyzetek miatt. Különösen a Föderáció működését hátráltatják a gyakori kormányváltások. Ezek elkerülésének egyik módját a politikai gyakorlatban a pártvezetések a miniszterek előzetes lemondó-nyilatkozatainak beszerzésében látják, amelyet a lojalitás megrendülése esetén bármikor használni tudnak. A Velencei Bizottság, egy ilyen esetről kibontakozó vitában adott véleményében²¹ foglalkozott a kérdéssel, kifejtve, hogy bár ez a gyakorlat nem ütközik sem belső, sem külső jogi előírásba, a demokrácia elvével és jó gyakorlatával ellentétes, főként azért, mert az önkéntes lemondás látszatát kelti, ami a közbizalmat ássa alá.

19 Állam: Poslovnik O Radu Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine, Föderáció: Poslovnik O Radu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Szerbek Köztársasága: Poslovnik Vlade (61/06).

20 Ennek ellenére viszonylag nagy számú, tízfős szakmai stáb felelős a kormányülések előkészítéséért, és ők szakpolitikai koordinációval, tervezéssel és monitoringgal nem is. E stábon létszáma az egész nyugat-balkáni térségben magasabb az EU-ban megszokottnál. Bővebben: VÁGI, Péter – KASEMETS, Keit: Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans. *SIGMA Papers*, 2017/53. 1-41. <http://dx.doi.org/10.1787/2bad1e9c-en> (2020. 08. 30.)

21 Lásd a Velencei Bizottság 691/2012 számú véleményét.

Az állami közigazgatásról szóló törvény²² szerint a közigazgatás intézményrendszere a minisztériumokból, a minisztériumoknak alárendelt szervekből, a független közigazgatási szervekből, és törvény²³ által felállított vagy közigazgatási hatáskörrel felruházott egyéb szerveket (ilyen jelenleg 25 létezik). Ezen felül, törvény felhatalmazása alapján, gazdasági társaságok és civil szervezetek is végezhetnek közigazgatási feladatokat.

Közigazgatásról szóló törvény az entitásokban is létezik.²⁴ A Föderáció közigazgatási joga két intézménytípust ismer: közigazgatási szervek (Organi uprave) és szakigazgatási szervezetek (Upravne organizacije). Előbbiek képezik a közigazgatás szervezetrendszerét helyi szinten, a kantonok és entitások szintjén egyaránt, utóbbiakat akkor hozzák létre entitási vagy kantonális (kivételesen, 50.000 lakos fölött önkormányzati) szinten, ha valamilyen tudományos- vagy szakismeretre van szükség (jelenleg hat ilyen szervezet létezik, például a Föderáció statisztikai hivatala, a kantonok igazgatási rendszerében pedig összesen 39 ilyen szervezet működik). A Szerbek Köztársaságában csak a központi szinten léteznek hasonló igazgató szervezetek (Republičke upravne organizacije), összesen 19, például a statisztikai hivatal, a pedagógiai intézet vagy a jogalkotási titkárság.

3.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok

Az önkormányzatok feladat- és hatáskörét az állami alkotmány nem szabályozza, ez az entitások hatáskörébe tartozik. A Föderáció 10 kantonjában összesen 74 község és 6 város, a Szerbek Köztársaságában 57 község és 6 város található. A két entitásban összesen 12 városi jogállású (legalább 50.000 lakosú) település (grad) található (mindkét entitás területén hat), amelyek igazgatása az önkormányzatok és a kantonok között van. A településeknek választott testülete (skupstina) és közvetlenül, négy évre polgármestere (nacelnik) van a Szerbek Köztársasága önkormányzati törvénye²⁵ és a Föderáció önkormányzati törvénye²⁶ alapján. Az önkormányzatok saját bevétellel gazdálkodhatnak, fő feladatuk a költségvetés elfogadása, a helyi fejlesztési terv elfogadása, és a környezetvédelem (szennyvíz- és hulladékkezelés). Középszintű önkormány-

22 Zakon o Upravi (32/02).

23 Zakon o Ministarstvima i Drugim Organima Uprave Bosne i Hercegovine (5/03).

24 Zakon o Organizaciji Organa Uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (35/05); Zakon o Republičkoj Upravi (118/2008).

25 Zakon o Lokalnoj Samoupravi (97/16).

26 Zakon Principima Lokalne Samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (49/06).

zatiság nincs Bosznia-Hercegovinában. A két entitás önkormányzati beosztása és hatásköre hasonló, az államigazgatás töredezettségével szemben tehát az önkormányzati rendszer egységesebb képet mutat.

4. Észak-Macedónia

4.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése

Észak-Macedónia kormánya (Влада) a miniszterelnökből (Претседателот на Владата) és a miniszterekből áll, akik egyidejűleg nem lehetnek ugyan parlamenti képviselők, de mentelmi joguk van, amelyről a kormány testületileg dönt. A kormány szervezetéről és működéséről törvény²⁷ rendelkezik, ügyrendjét maga alkotja meg, évente munkatervet fogad el. 2018-ban a kormány 15 tagú volt. A miniszterelnök a miniszterek közül helyetteseket nevez ki, irányítja a kormány működését, munkáját saját hivatal segíti, megbízatásának megszűnésével az egész kormány megbízatása is megszűnik. Vezetői hatáskörének korlátja, hogy csak a parlament jóváhagyásával menesztheti miniszterét, valamint a kormánytagok egyharmadánál többet érintő kormányátalakítás csak a kormány megalakításának eljárása által lehetséges. A kormány munkáját a kormány főtitkára készíti elő. A kormány a törvények végrehajtására rendeleteket, továbbá határozatokat, iránymutatásokat és rendelkezéseket adhat ki.

A kormány ellen bizalmatlansági indítványt 20 képviselő nyújthat be, és a képviselők abszolút többsége fogadhatja el. Az új kormányfőnek javasolt személyt nem kell megnevezni az indítványban. A kormányfő a parlamenttől maga is bizalmi szavazást kérhet. A 15 miniszter mindegyike (a kormányfőn és négy helyettesén felül) saját területét önállóan irányítja. Az egyik miniszterelnök-helyettes kifejezetten a 2001-es Ohridi Megállapodás keretfeltételeinek megvalósításáért felelős, azaz az etnikai csoportok (különösen a legnagyobb számban élő albánok) jogainak védelméért.

A központi közigazgatás intézményrendszerét a kormány, a minisztériumok, az önálló, minisztériumoktól független államigazgatási szervek (ide tartoznak például az olyan ügynökségek, mint a fiatalokkal és sporttal, a kivándorlási kérdésekkel vagy a befektetésekkel foglalkozók, valamint a vallási közösségek közötti kapcsolatokkal foglalkozó bizottság), a minisztériumok alá rendelt szervek, valamint a közigazgatási szervek (az állami levéltár, a statisztikai hivatal

27 Закон за владата на република македонија 59/2000.

vagy a földhivatal) alkotják. Az államigazgatási szervekről szóló törvényt²⁸ kétharmados többséggel kell elfogadni. Említést érdemel az az alkotmányos előírás, hogy a fegyveres és rendvédelmi szervek vezetőinek civileknek kell lennie, a kinevezésüket megelőző három éven át.

4.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok

Észak-Macedónia unitárius állam, a központi államigazgatás alatt csak a települési önkormányzatok szintje található, a középszint hiányzik. Az ország nyolc statisztikai régióra (регион)²⁹ van felosztva, ám ez pusztán tervezési célt szolgál, autonóm hatáskörökkel e területek nem rendelkeznek. Az alkotmány megengedi, hogy törvény alapján államigazgatási szerv feladatokat delegáljon az önkormányzatokra, a szükséges források átruházása mellett. A delegált feladat törvényességét a delegáló szerv ellenőrzi. A gyakorlatban több mint 80 törvény rendelkezik ilyen feladat-átruházásról.

A függetlenség kivívása után az országban centralizáció indult el, helyi önkormányzati jogkörök szűkültek, és csak az 1995-ös önkormányzati törvényt indított el decentralizációs folyamatokat. Az első önkormányzati törvényt az alkotmánybíróság 1998-as és 2000-es határozatai hatályon kívül helyezték, az új törvényt³⁰ ennek nyomán, 2002-ben fogadták el, minősített (kétharmados) többséggel. A törvény a 2001-es Ohridi Megállapodás egyik fontos pontját, a decentralizációt és a települések kisebbségei részvételi lehetőségeinek szélesítését is tartalmazta. A törvény lehetővé tette például az önkormányzatok részére iskolák fenntartását. A Megállapodás része volt ugyanakkor, hogy az etnikai kérdéseket nem területrendezési úton oldják meg, azaz nem jött létre albánok lakta terület, amely autonómiát nyert volna.³¹

Ezen felül mintegy 12 törvény szabályozza az önkormányzati szférát (pl. pénzügyi decentralizáció, helyi választások, fővárosról szóló törvény). Az önkormányzatok feletti felügyeletet a hatáskörrel rendelkező miniszter gyakorolja. Az Alkotmánybíróság megsemmisíti az alkotmányellenes önkormányzati rendeletet, emellett felügyeli az önkormányzati autonómiát az államigazgatás hatáskör-túllépéseivel szemben.

28 Закон за организација и работа на органите на државната управа 58/2000.

29 Délkeleti körzet, Délnyugati körzet, Északkeleti körzet, Keleti körzet, Pellagóniai körzet, Pologi körzet, Szkopjei körzet, Vardari körzet.

30 Закон за локалната самоуправа, 5/2002.

31 FAZLIU, Ramiz: Organisation of Self-Government in the Republic of Macedonia. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 2016, 1 (2) 415-421.

Az ország területe a 2004-ben elfogadott területszervezési törvény³² óta 84 községre (општина, opština) oszlik, amelyek közül 10 Skopjében található. Korábban, 1996 szeptemberétől a községek száma 123 volt, előtte pedig a jugoszláv rendszerből örökölt nagyobb községeké 34. A reform egyik célja az albán kisebbség arányát valóságosan, településenként is tükröző struktúra kialakítása, és a racionálisabb településméret kialakítása volt³³ (ennek ellenére 16 község van, amely 5.000 fő alatti lakossal rendelkezik.) Az új beosztásnak számos ellenzője akadt – mivel bevezetése előtt a kormány nem konzultált a településekkel –, akik még egy sikertelen népszavazást is megkíséreltek ellene.

Az önkormányzatok saját feladat- és hatáskörei törvényen alapulnak, emellett léteznek (szintén törvényi delegáláson alapuló) átruházott hatáskörök is. Az önkormányzati törvény alapján az önkormányzatok az alábbi hatáskörökkel rendelkeznek: területi tervezés, környezet- és vízvédalom, helyi gazdaság- és KKV-fejlesztés, helyi közösségi közlekedés, hulladék-, ivóvíz- és szennyvízkezelés, temető, helyi utak, közművek fenntartása, zöld területek fenntartása, közterületek elnevezése, sport, óvodai- és idősgondozás, katasztrófa- és tűzvédelem, alapvető egészségügyi ellátás, alap- és középfokú oktatás (a kormánnyal együttműködve, törvény alapján). Az önkormányzatok bevételeinek közel 40%-a saját forrásból származik, a többi központi forrásból. Fejlesztésre átlagosan az önkormányzati költségvetések 15%-a jut, 85% a működést finanszírozza.

Az önkormányzatok (општина) képviselő-testületének (совет) létszáma lakosság-arányosan alakul: 9 (5000 fő alatt) és 33 (100.000 fő fölött) tag között mozog, a szkopjei testület 45 tagú. A képviselőket az arányos rendszer szerint, négy évre választják. A testület elnökét maga választja meg négy évre, egyszerű többséggel, aki összehívja és elnököli az üléseket, aláírja a rendeleteket, és kihirdetés céljából a polgármesternek továbbítja. A nyilvánosan működő testület, amely köteles háromhavonta legalább egy ülést tartani, létrehozhat állandó és ideiglenes bizottságokat is.³⁴

A másik fontos tisztségviselő a polgármester (градоначалник), aki a helyi végrehajtó hatalmat gyakorolja. Relatív többségi rendszerben, közvetlenül

32 Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, 55/2004.

33 SILJANOVSKA-DAVKOVA, Gordana: Legal and Institutional Framework of Local Self Government in the Republic of Macedonia. *Lex Localis – Journal Of Local Self-Government*, 2009, 7 (2) 107-127.

34 COBANOV, Goran: *Die Verwaltungsorganisation in Mazedonien*. In: WIESER, Bernd – STOLZ, Armin: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa*. [h. n.], Verlag Österreich, 2016.

választják a település lakosai négy évre; amennyiben a választáson nem vesz részt a lakosok egyharmada, második fordulót kell tartani. A polgármester képviseli a települést, gondoskodik a döntések végrehajtásáról, elfogadásra a képviselő-testület elé terjeszti a költségvetést és zárszámadást, felügyeli a törvényességet, vezeti az önkormányzati hivatalt. Az önkormányzatok kapcsán említeni kell az ohridi rendezés egyik fontos elemeként, hogy az olyan településeken, ahol a kisebbségek aránya a 20%-ot meghaladja, Közösségi Kapcsolatok Bizottságát kell létrehozni, amely a kisebbség és többségi közösség azonos számú képviselőiből áll.

5. Koszovó

5.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése

A koszovói kormány (Qeveria) vezetőjét, a miniszterelnököt (Kryeministri) a köztársasági elnök jelöli. A kormányfő 15 napon belül bemutatja kormányát, amelynek egészéről a parlament szavaz. A kormányfőnek a kormányon belül erős a helyzete, maga mentheti fel minisztereit, hivatala a kormány legfontosabb koordinációs szerve. Ellene a képviselők egyharmada nyújthat be bizalmatlansági indítványt.

Az alkotmány szerint a kormányban egy szerb és egy más kisebbséget képviselő miniszternek is helyet kell kapnia. 12-nél több miniszter esetén három nemzetiségi tárca kell létrehozni. A miniszterek mellett két szerb és két más nemzetiségű miniszterhelyettes dolgozik. Merev numerikus előírás tehát nincs, de a minimális részvételt rögzíti a szabály. Alappal kritizálja emiatt Küpper ezt a megoldást: a kabinet-elv meghajol az etnokrácia előtt.³⁵

Jelenleg – a kormány ezzel ellentétes, az egyszerűsítést szolgáló törekvéseivel ellentétben – 21 minisztérium működik Koszovóban. A minisztereknek egy vagy több helyettese lehet, akiket a miniszterelnök a miniszter javaslatára nevez ki. A minisztériumok négy szintű tagolódást mutatnak: miniszteri kabinet, főtitkárság, főosztály, osztály.

Az államigazgatásról szóló törvény szerint négyféle államigazgatási szerv létezik Koszovóban:

- legmagasabb szintű hatóság (kormány, miniszterelnöki hivatal, minisztériumok);
- központi államigazgatási szervek a minisztériumok fennhatósága alatt (jelenleg több mint 70 ilyen létezik!);

35 KÜPPER – SZABÓ i. m. 60.

- helyi államigazgatási szervek (dekoncentrált szervek, ilyen bármely központi szerv létrehozhat);
- független államigazgatási szervek.

Az utóbbi csoport létjogosultságát az alkotmány adja, amikor lehetővé teszi, hogy a parlament minden állami szervtől független ügynökségeket állítson fel törvény útján, saját költségvetéssel. Jelenleg 34 (!) ügynökség vagy más, a parlamentnek beszámolóval tartozó szervezet létezik, amelyek ellenőrzése azonban meghaladja a parlament kapacitásait.³⁶ A közigazgatás intézményrendszere tehát elaprózott, fragmentált, központi intézményfejlesztési stratégia nincs, és az intézmények és feladatok pontos feltérképezése sem zárult le.³⁷ Sok kicsi, alig néhány tisztviselőt foglalkoztató szerv létezik. Gyakorik az átfedő hatáskörök, a nem hatékony folyamatok, és a túlburjánzó, néhol egymásnak is ellentmondó jogszabályok (különösen az alacsonyabb szintű jogszabályok körében) a közigazgatási szervezetrendszer egészében.

További nehézség, hogy a kormányzati koordináció gyengének mondható, túl sok a túl ambíciózus szektorális kormányzati stratégiai dokumentum, amelyek a jogszabályi előírásoknak megfelelően elkészülnek, ehhez képest a gyakorlati megvalósítás gyenge, és a végrehajtáshoz nincs megfelelő pénzügyi keret rendelve.³⁸ Több olyan dokumentum is van, amely a közigazgatás fő stratégiai dokumentuma lehet(ne): a kormány középtávú stratégiája, a nemzeti fejlesztési stratégia, a kormány munkaterve stb. Előfordul, hogy egy területen több stratégiai dokumentum is van (pl. klímaváltozási akcióterv, levegőminőségi akcióterv, nemzeti kibocsátás-csökkentési terv).

5.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok

Koszovó jelenleg az UNMIK által 2000-ben kialakított hét közigazgatási körzetre (rajon) és ezeken belül 38 önkormányzatra (komuna) oszlik, közülük 18 albán, 10 szerb és egy török többségű. Az önkormányzati törvény³⁹ szerint az önkormányzatok háromféle hatáskört gyakorolnak: alkotmányban meghatározott kizárólagos önkormányzati hatáskörök (pl. területfejlesztés,

36 EU Progress Report Kosovo 2018.

37 Reforming Public Administration in Kosovo. GAP Institute, 2015. https://www.institutigap.org/documents/99892_Reforming%20%20Public%20Administration%20in%20Kosovo.pdf (2020. 08. 10.)

38 VÁGI – KASEMETS i. m. 1-41.

39 Ligji nr. 03/l-040 për vetëqeverisjen lokale.

környezet-, katasztrófavédelem stb.), központi államigazgatási szervek által (ideiglenesen) delegált hatáskörök (pl. választási-, lakcímnnyilvántartás), és törvény által speciálisan a szerb többségű önkormányzatok számára biztosított hatáskörök (az oktatás, kultúra, egészségügy területén). A gyakorlatban a hatáskörmegosztás nem világos, sok a párhuzamos, átfedő hatáskör.

A polgármestert (Kryetar) és az önkormányzat közgyűlését (Kuvendi i Komunës) egyaránt közvetlenül, négy évre választják a helyi lakosok. A képviselők számát a törvény sávosan határozza meg 15 és 41 között, a pristina tanácsnak 51 tagja van. A közgyűlés helyi jogalkotó szerv, valamint elfogadja a költségvetést, míg a polgármester feladata a végrehajtás. A helyi lakosok 10%-a helyi népszavazást kezdeményezhet, elrendeléséről a közgyűlés szabadon dönt. Az olyan önkormányzatokban, ahol a nem többségben lévő közösségek aránya eléri a 10%-ot, létre kell hozni egy közösségekért felelős alpolgármesteri posztot, amely a helyi választáson legjobb eredményt elért kisebbségi jelöltet illeti meg.⁴⁰ Az önkormányzatok önállóan gazdálkodnak, de saját bevételeik szűkösek, az önkormányzati tulajdonviszonyok nemegyszer tisztázatlanok, a helyi hivatali folyamatok szervezetlenek.

6. Montenegró

6.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése

A montenegrói kormány (Vlada) a miniszterekből és a miniszterelnökből (Predsjednik vlade) áll, aki irányítást gyakorol a miniszterek felett. A parlament a kormányprogramról és a kormány összetételéről egy szavazással dönt. A miniszterelnök ellen a képviselők egyharmada nyújthat be bizalmatlansági indítványt, ugyanennyi képviselő jogosult írásban interpellációt benyújtani és vizsgálóbizottság felállítását javasolni. A miniszterek kötelesek évente jelentésben beszámolni tevékenységükről a kormánynak.

A kormány működését a főtitkár segíti, hangolja össze. 2018-ban a kormányban a kormányfő mellett 3 miniszterelnök-helyettes, valamint 16 miniszter és egy tárca nélkül miniszter működik. Egy miniszter kifejezetten a közigazgatásért felel. A kormány szerteágazó feladatai közül kiemelkedik a költségvetés kidolgozása és végrehajtása, valamint meghatározó tevékenység a törvényalkotás kezdeményezése. A miniszterek munkáját egy vagy több államtitkár (državni sekretar) segíti, számukról és – a miniszter javaslatára – személyükről a kormány dönt.

40 Koszovói alkotmány, 62. cikk.

A montenegrói kormánynak sokáig nem volt többéves átfogó tervezési kerete, a szektorális stratégiák voltak meghatározóak, és az egyéves költségvetés-vezérelt tervezés. Az első középtávú kormányprogramot, egy ugyanilyen időtávra szóló EU-csatlakozási programmal együtt, a 2018-2020-as időszakra fogadták el, 2018-ban.

A montenegrói közigazgatás áttekinthető intézményrendszerében kétféle intézmény működik: a minisztérium, amely a jogalkotásért, szakpolitika-alkotásért és közigazgatási felügyeletért felel, valamint a minisztérium alá rendelt más közigazgatási szerv, amelynek fő feladata a végrehajtás. Független közigazgatási szervet csak kivételes esetben, speciális szakértelem igénye esetén, törvényben lehet létrehozni, ilyen például a közbeszerzési igazgatóság vagy az állami vagyont igazgató hatóság; az ilyen szervek évente legalább egyszer jelentésben beszámolnak tevékenységükről a miniszternek, és szükség esetén kérhetnek tőle iránymutatást vagy állásfoglalást. Míg a közigazgatási szervek vezetőit a miniszter nevezi ki, a független szervek vezetőiről – a hatáskörrel rendelkező miniszter javaslatára – a kormány dönt, a megbízatás mindkét esetben nyílt pályázat alapján történik, és öt évre szól.

A közigazgatási szerveknek – amelyek felállítása, szervezése a kormány hatáskörébe tartozik – öt típusa létezik, a 2008-ban elfogadott, a közigazgatási szervek szervezetét, feladatát és működését szabályozó államigazgatási törvény⁴¹ szerint (zárójelben a jelenlegi darabszám⁴²):

- hatóság (uprave): közvetlen jogalkalmazó szerv, amely jogalanyok jogairól és kötelezettségeiről dönt (27);
- titkárság (sekretarijat): főként szakmai feladatokat végez (2), ilyen pl. a jogalkotási, vagy a fejlesztésekért felelős titkárság;
- intézet (zavod): speciális szaktudás és -módszer felhasználásával végzi feladatát (7), ilyen a statisztikai, mérésügyi vagy a meteorológiai intézet;
- igazgatóság (direkcija): gazdasági területen végez szakmai és adminisztratív feladatokat (5);
- ügynökség (agencija): szolgáltatások nyújtásával, piaci eszközökkel is ellátja szakmai és adminisztratív feladatait (2).

41 Zakon o državnoj upravi, 38/2003.

42 Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, ReSPA, 2016.

6.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok

A területszervezésről szóló törvény⁴³ szerint Montenegró 21 község (önkormányzat, opština)⁴⁴ területére oszlik, egy község mint jogi entitás azonban általában több településből áll. Ezen felül a fővárost és környékét magába foglaló Podgorica fővároson belül két részönkormányzattal rendelkező ún. városi község (gradska opština) is működik. A főváros mellett korábbi királyi főváros (Cetinje) speciális státusszal rendelkezik, 2017-ben fogadták el a törvényt, amely létrehoz egy fejlesztési alapot Cetinje számára, a nemzeti éves költségvetés 1%-ával, amivel a város költségvetése megduplázódik. Az ország emellett három területfejlesztési célú statisztikai-tervezési régióból áll.

Az első önkormányzati törvényt Montenegróban 1991-ben fogadták el, ezt váltotta fel a 2003-ból származó, közel tíz módosításon átesett jogszabály. Jelenleg a 2017 végén elfogadott törvény⁴⁵ van hatályban. Az önkormányzat szervei a helyben lakók által négy évre választott közgyűlés (Skupština) és az általa, tagjai közül választott elnök (Predsjednik). Az elnök széleskörű szervezési jogkörrel bír, felállíthat speciális önkormányzati szerveket. Az önkormányzatok felett az állam felügyeletet gyakorol, ennek keretében a közgyűlést és annak elnökét is elmozdíthatja. Törvény vagy kormányrendelet előírhatja állami feladat önkormányzat általi végzését, a felügyelet azonban ekkor is az állam feladata. A törvényességi felügyeletet az önkormányzatok fölött a kormány gyakorolja: hat hónapot meghaladó funkciózavar esetén a kormány mind a közgyűlést, mind annak elnökét felmentheti tisztségéből.

Az önkormányzatok saját tulajdonnal is rendelkeznek, és bizonyos állami tulajdoni tárgyakon is gazdálkodnak, vagyonkezelőként. A helyi önkormányzatok finanszírozásáról szóló törvény 2008-ban lépett hatályba. Az önkormányzati és állami szervek együttműködése nem zökkenőmentes, többek között ezért sem, mert a feladatátadást nem követte azonos volumenű fiskális decentralizáció. Saját bevétel az önkormányzatoknál az ingatlanadó, a személyi jövedelemadó átengedett része (12%), az iparűzési adó, valamint egyéb díjak (pl. környezetvédelmi) és koncessziók.

43 Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, 54/2011.

44 Podgorica, Cetinje, Andrijeвица, Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Plav, Plužine, Pljevlja, Rožaje, Šavnik, Tivat, Ulcinj és Žabljak; a két városi jogú önkormányzat a fővároson belül Golubovci és Tuzi.

45 Zakon o lokalnoj samoupravi, 2/2018.

7. Szerbia

7.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése

A kormány (Vlada) a végrehajtó hatalom szerve, a közigazgatás irányítója. 1990 óta önálló hatalmi ág a hatalommegosztás rendszerében (1990 előtt nem is kormánynak, hanem a parlament végrehajtó tanácsának nevezték). A kormányon belül a miniszterelnök (Predsednik Vlade) erős pozíciójú, meghatározó tényező, lemondása a kormány megbízatásának megszűnését eredményezi. A miniszterelnök egy vagy több miniszterelnök helyettest jelöl ki, akik az általa meghatározott szakterületek és szervek irányítását végzik, közülük az első miniszterelnök-helyettes a kormányfő tényleges helyettese. Tárca nélküli minisztereket is ki lehet nevezni. A kormány belső szerkezetét a kormányról szóló törvény⁴⁶ szabályozza. A kormánytagok és államtitkárok Szerbiában nem lehetnek egyidejűleg parlamenti képviselők.

A bizalmat a parlament az egész kormánytól vagy egyes miniszterektől is megvonhatja, a bizalmatlansági indítvány, amelyet 60 képviselő terjeszthet elő, nem konstruktív. Az indítványról a parlament a következő ülésen, de legalább öt nap elteltével dönt. A miniszterelnök is kérhet bizalmi szavazást maga ellen. A kormány nagy szervezetalakítási szabadsággal rendelkezik: az alkotmány szerint törvényben csak a minisztériumok számát és feladatát kell rögzíteni. Szerbiában jelenleg egy racionalizálás eredményeként 18 minisztérium működik (korábban, 2008-ban a minisztériumok száma a 24-et is elérte).

A kormány jogalkotása Szerbiában mindig a törvények végrehajtását szolgálja, ennek érdekében rendeleteket és más jogi aktusokat, valamint irányelveket ad ki, azaz autonóm jogalkotó hatáskörrel a kormány nem rendelkezik.⁴⁷ A kormány az általa elfogadandó előterjesztések eljárásrendjét is szabályozó ügyrendje⁴⁸ szerint a kormány tagjaiból bizottságokat alakíthat. Az ügyrend betartása felett a kormány főtitkára (Generalni Sekretar Vlade) őrködik, aki összehangolja a kormányelőterjesztéseket és előkészíti a kormány üléseit. Az ügyrend szerint a kormány munkája nyilvános, ezt sajtótájékoztatók, internetes megjelenések és más telekommunikációs eszközök segítségével kell biztosítani.

46 Zakon o Vladi (55/05).

47 RADOSEVIC, Ratko: *Die Verwaltungsorganisation in Serbien*. In: WIESER, Bernd – STOLZ, Armin: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa*. [h. n.], Verlag Österreich, 2016, 75.

48 Poslovnik Vlade (61/2006).

A minisztériumok feladat- és hatáskörét, együttműködésük, koordinációjuk módjait, valamint az egyéb központi államigazgatási szerveket (pl. jogalkotási titkárság, statisztikai hivatal, szellemi tulajdon hivatala, állami vagyon hivatala) a minisztériumokról szóló törvény⁴⁹ szabályozza.

A szerb közigazgatási szervezetrendszer igen bonyolult képet mutat. Az államigazgatásról szóló 2005-ös törvény⁵⁰ (amely a korábbi, 1992-es hasonló tárgyú törvényt váltotta fel) három szervtípust különböztet meg: minisztérium, minisztériumon belüli közigazgatási szerv (integrált ügynökség), és önálló központi közigazgatási szerv. A jogalkotás hasonlóan komplex: a minisztériumok mellett a központi szervek is kiadhatnak – kizárólag törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás esetén - rendeleteket (pravilnik), egyedi utasításokat (naredba) és irányelveket (uputstva), ezeket a közlönyben (Službeni glasnik) ki kell hirdetni.

Az integrált ügynökségek mellett léteznek a 2005-ben elfogadott, közjogi ügynökségekről szóló törvény alapján működő, többnyire fejlesztési, szabályozási tevékenységet végző ügynökségek, és speciális, külön törvénnyel létrehozott ügynökségek is.⁵¹ Ezek a törvény szerint nem igényelnek folyamatos minisztériumi felügyeletet, és saját bevételeikből is gazdálkodhatnak. Az egyes ügynökség-típusok, de még az azonos kategórián belüli ügynökségek is eltérő mértékű önállósággal rendelkeznek, ami töredezett, nehezen átlátható és számon kérhető, alig költséghatékony közigazgatási szerkezetet eredményez (parlamentari kontroll egyáltalán nincs), kialakulásuk és elburjánzásuk egyik oka a felelősségi viszonyok szabad alakításából, és végső sorban a politikai zsákmányszerzésből adódik. E szervekről nincs egységes szabályozás és hivatalos lista sem (egy 2013-as elemzés 174 ügynökséget számolt össze⁵²). Közigazgatási feladattal ezeken felül törvényben fel lehet ruházni az autonóm tartományokat, önkormányzatokat és bármely közintézményt is, de az átruházó szervnél marad a feladatért való felelősség.

A törvény meghatározza a törvényesség, pártatlanság, hatékonyság, arányosság és nyilvánosság alapelveit a közigazgatás egésze számára, feladataikként a kormány politikájának kialakításában való részvételt (jogalkotási javaslatok kidolgozása), a törvények végrehajtását, ennek felügyeletét határozza meg.

49 Zakon o Ministarstvima (44/2014).

50 Zakon o Državnoj Upravi (79/2005).

51 Ilyen volt például a Privatizációs Ügynökség, a Kis- és Középvállalkozások Fejlesztési Ügynöksége, vagy a Kereskedelmi Nyilvántartási Ügynökség.

52 *Agencies in Serbia. Analysis and Recommendations for Reform.* USAID, 2013.

A minisztériumok és más központi közigazgatási szervek belső szervezetét a kormány rendeletben határozza meg. Minden miniszterhez egy vagy több államtitkár (Državni sekretar) tartozik, akik megbízatása a miniszter megbízatásának időtartamára szól. A kormány a miniszter javaslatára, egy meghatározott terület felügyeletére, szakmai vezetőként, ötéves időtartamra asszisztens minisztereket (Pomoćnik ministra), valamint egy minisztériumi titkárt (Sekretar ministarstva) nevez ki, aki a minisztérium igazgatását végzi (IT, humán, pénzügyi téren). Emellett minden miniszter kinevezhet legfeljebb három különleges tanácsadót. A minisztériumok szervezeti egységeit és az integrált ügynökségeket igazgatók (Direktor) irányítják (utóbbiakat egy irányító testülettel közösen), akiket a kormány a miniszter javaslatára szintén ötéves időtartamra nevez ki.

7.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok

A vonatkozó kormányrendelet szerint Szerbia 29 államigazgatási körzetből⁵³ (Okrug) áll, amelyek dekoncentrált állami feladatokat végeznek, ezek nagyobb regionális egységekbe osztásának gondolata többször is felmerült, mindeddig eredménytelenül. A körzetek területét és székhelyét a kormány rendeletében határozza meg, élükön a kormány által kinevezett körzetvezető (Načelnik upravno okruga) áll. A körzetekben konzultatív jellegű körzeti tanács működik, amelynek tagjai a körzetvezetők és a körzet községeinek és városainak polgármesterei. Az ország emellett négy statisztikai régióra (Belgrád, Vajdaság, Sumadija és Nyugat-Szerbia, Kelet- és Dél-Szerbia – hivatalosan Koszovó az ötödik) oszlik, amelyekhez közigazgatási hatáskör nem kapcsolódik.

Az önkormányzati rendszer jóval racionalizáltabb: a helyi önkormányzatokról szóló törvény⁵⁴ szerint az országban mintegy 150 község (Opština, 10.000 lakos fölötti település vagy több településből álló egység) 24 város (Grad, 100.000 lakos fölötti település), valamint összesen több mint 6000 település (autonóm hatáskörök nélkül) található. A számokból is látható, hogy az önkormányzás nem települési jog, a szerb önkormányzatok inkább járási jellegűek.⁵⁵ A főváros, Belgrád speciális státusszal rendelkezik, amelyet

53 Ezek közül hét Vajdaságban (Észak-bácskai, Közép-bánáti, Észak-bánáti, Dél-bánáti, Nyugat-bácskai, Dél-bácskai, Szerémségi), öt Koszovóban található, a fennmaradó 17 a következő: Mačvanski, Kolubarski, Podunavski, Braničevski, Šumadijski, Pomoravski, Borski, Zaječarski, Zlatiborski, Moravički, Raški, Rasinski, Nišavski, Toplički, Pirotski, Jablanički, Pčinjski.

54 Zakon o Lokalnoj Samoupravi (129/2007).

55 KORHECZ Tamás – BERETKA Katinka: A helyi önkormányzatok, az autonóm tartomány, valamint a dekoncentrált államigazgatási szervek szervezete, felépítése és feladatai a

törvény⁵⁶ szabályoz, szintén törvény tartalmazza az egyes községekhez tartozó települések listáját. A középszint azonban hiányzik, mindössze az autonóm tartományban és a fővárosban van kétszintű önkormányzatiság.

Az önkormányzat szervei a képviselő-testület (skupština opštine/grada), az önkormányzat elnöke (megfelel a polgármesternek, predsednik opštine/gradonacelnik), a települési tanács (opštinsko/gradsko veće) és az önkormányzati hivatal (opštinska/gradska uprava). Az önkormányzat legkevesebb 19, legfeljebb 75 (városok estén 90) tagú képviselő-testületét közvetlenül, arányos, egyfordulós rendszerben négy évre választják a helyi választópolgárok. A település elnökét (a polgármestert) azonban a testület maga választja tagjai közül. A polgármester vezeti az önkormányzat hivatalát, elnököl a képviselő-testület ülésein, képviseli az önkormányzatot. E testületek mellett a települési tanács végrehajtó szervként működik, amely a polgármester és a hivatal tevékenységét is felügyeli. Tagjait a polgármester javaslatára szintén a képviselő-testület választja meg. A tanács készíti elő a költségvetés tervezetét, és rendelettervezetet is beterjeszthet, és felelős az önkormányzati rendeletek végrehajtásáért. Az önkormányzat hivatala (egy egységes, vagy több szakterületi hivatal⁵⁷) dönt első fokon a hatósági ügyekben, valamint végrehajtja a feladatkörébe tartozó törvényeket (államigazgatási feladatok). Törvény által 50.000 lakos fölött több önkormányzati hivatalt is létre lehet hozni, különböző feladatkörrel. A hivatal vezetője főszabály szerint jogi végzettséggel rendelkező személy, aki pályázat alapján öt évre neveznek ki.

Az önkormányzatok a képviselő-testület által elfogadott statútummal (staut) rendelkeznek, amely a település alapvető igazgatási, pénzügyi szabályait, jelképeit szabályozza. Az önkormányzatok (alkotmány, valamint az önkormányzati törvény által meghatározott) feladat- és hatáskörébe tartozik például a területfejlesztés, helyi közlekedés, oktatás, kultúra, egészségügy, szociális ellátás, turizmus, mezőgazdaság, sport. Ezek mindhárom önkormányzat-típus esetén azonosak, egyetlen különbség, hogy kommunális rendőrséget csak városi jogú település hozhat létre.

Az önkormányzat rendeletet alkot, helyi adót vethet ki, bevételeivel önállóan gazdálkodik, költségvetését (a képviselőtestület által) maga alkotja meg. Tevékenységük fölött a felügyeletet az önkormányzatokkal foglalkozó minisztérium végzi, de a törvénytől önkormányzati határozatok ellen az ügyészség pert indíthat, a helyi statútumba ütköző határozatot bíróságon, a

Szerb Köztársaságban. Új Magyar Közigazgatás, 2013/10, 10.

56 Zakon o Glavnom Gradu (129/2007).

57 Újvidék városnak például jelenleg 15 hivatala van, lásd: KORHECZ–BERETKA i. m. 11.

helyi rendeletet az alkotmánybíróságon lehet megtámadni. Az önkormányzatok saját és az állam által átengedett bevételekkel rendelkeznek. A gyakorlatban az önkormányzatok anyagi forrásai (saját bevételei) eltérőek, adminisztratív kapacitásuk alacsony fokú, elmarad az államigazgatásétól.⁵⁸

Az önkormányzati reform lassan halad előre. 2002-ben létrejött a közigazgatási és önkormányzati minisztérium, valamint elfogadták az önkormányzatokról szóló, valamint az autonóm tartományok hatásköreiről szóló törvényt (utóbbit 2009-ben felváltotta a Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreiről szóló törvény). A törvény 39 önkormányzati hatáskört határozott meg, azonban nem követte fiskális decentralizáció és az önkormányzati tisztviselők szakszerű felkészítése. 2007-ben új önkormányzati tárgyú törvények születtek, valamint hatályba léptek az önkormányzatok finanszírozásáról, a fővárosról szóló, és a területszervezésről szóló törvények is. Bár a 2006-os alkotmány elvben lehetővé tette az önkormányzati és autonóm tartományi tulajdon megjelenését, az erről is rendelkező, köztulajdonról szóló törvényt csak 2011-ben fogadták el. Ez rendezte az önkormányzatok által használt ingatlanok sorsát, és megerősítette az önkormányzati tulajdont.⁵⁹

Fontos sajátossága Szerbiának a középszintű autonómia, amely nem fedt le az ország egész területét, jelenleg csupán Vajdaságban érvényesül. Már 2002-től törvényekkel bővült az 1990-ig évtizedeken keresztül élvezett autonómia, amit a 2006-os szerb alkotmány szentesített: elismerte Vajdaság Autonóm Tartomány (Autonomna Pokrajina Vojvodina) széles körű autonómiáját.

Az autonómia önálló hatásköröket és intézményrendszer egyaránt jelent. A tartomány parlamentjének 120 képviselőjét vegyes rendszerben (60-at egyéni választókerületben, 60-at tartományi listáról) négyévente választják meg, a választást a leköszönő tartományi gyűlés elnöke írja ki. Előírás, hogy a tartomány minden településéről legalább egy képviselőt válasszanak meg. A vajdasági parlament hatáskörébe tartozik a tartományi alkotmány (statútum) elfogadása és módosítása (a szerb parlament beleegyezésével), tartományi ombudsman választása, parlamenti határozatok, döntések, ajánlások, valamint a házszabály elfogadása (ezeket bármely képviselő, a tartományi kormány, 10.000 választópolgár, vagy az ombudsman indítványozhatja). Törvényt azonban nem alkothat, de javaslatot tehet a szerb parlamentnek törvény elfogadására vagy törvény módosítására. Erre a 2000-2004-es ciklusban 48, a 2004-2008-as ciklusban 35, a 2012-2016-os ciklusban pedig mindössze hat

58 DŽINIĆ, Jasmina: Public Administration Reform in Serbia. *Croatian and Comparative Public Administration*, 2011, 11 (4), 1100.

59 KORHECZ – BERETKA i. m. 13.

alkalommal került sor.⁶⁰ 2000 óta minden tartományi gyűlés kitölti ciklusát.

A tartomány jelenlegi státútumát 2014-ben fogadták el. A tartomány hatáskörét részletesen a 2009-ben elfogadott törvény állapította meg, ám ennek számos rendelkezését 2012-ben az alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte, és a nemzetállami elvet erősítette meg a tartományi autonómia rovására.⁶¹ Emiatt ma a tartomány a legjelentősebb feladatokat az erdő- és vízgazdálkodás, a szociális védelem, kultúra, környezetvédelem, közoktatás terén látja el, főként az általa alapított és működtetett intézmények által.

A tartomány státútuma alapján a tartományi gyűlés emellett megválasztja és ellenőrzi a tartományi kormányt, elfogadja a tartomány költségvetését. Tartományi népszavazást írhat ki, és ezt kötelező megtennie 30.000 ezt kezdeményező aláírás benyújtása esetén. Szabályozza (nem törvényhozással, mivel arra nem jogosult, hanem határozatával, összhangban Szerbia hatályos törvényeivel) például a nemzetiségek tartományi parlamenti képviselőit, a tartományi tisztségviselők és intézmények státuszát. A tartományi kormány 13 miniszterből (tartományi titkár, pokrajinski sekretar) és a kormány elnökéből áll, az alkotmány 183. cikkében meghatározott tartományi hatásköröknek megfelelő tárcákkal (gazdaság, turizmus, oktatás, nemzetiségi ügyek, mezőgazdaság, kultúra, egészségügy, szociálpolitika, területfejlesztés, energia, sport). A kormány összetételét és hatásköreit a tartományi parlament által elfogadott határozat szabályozza. A tartomány pénzügyi autonómiával és – az állam által átengedett adókon kívül – saját bevételekkel is rendelkezik. Az alkotmány ezen felül előírja, hogy Vajdaság költségvetésének legalább a szerb költségvetés 7%-át kell kitennie.⁶²

A gyakorlatban problematikus, hogy a középszint csak az ország egyetlen területén van meg, a tartomány tulajdonköre nem egyértelmű, emellett a normatív és végrehajtó funkciók felosztása nem történt meg.

8. Zárszó

Összegzés gyanánt csupán rámutatunk a Nyugat-balkáni állami közigazgatásának és önkormányzatiságának helyzetére és legfontosabb kihívásaira. Az elmúlt három évtizedben a közigazgatás számos eleme megújult a térségben:

60 *Information booklet on the work of AP Vojvodina Assembly*. Novi Sad, 2015. <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/fajlovi/file/Informator/Informator%20Skupstine%20APV%20EN.pdf> (2020. 08. 10.) 1-60. o.

61 KORHECZ–BERETKA i. m. 17.

62 Szerb alkotmány, 184. cikk.

megtörtént a legfontosabb jogszabályok (szervezeti-, önkormányzati törvények) kodifikációja, a korábitól eltérő területi közigazgatási beosztást vezettek be. A közigazgatás szervezetrendszere, ha néhol kaotikusan is, de kiépült, és ha néhol alacsony fokon is, de képes ellátni feladatait.

Általános jelenség ugyanakkor, hogy a politika átszövi a közigazgatást, különösen központi szinten, a politikai függelmi viszonyok és zsákmányrendszer jelei érzékelhetők. A közigazgatásban stabil szakmai bázis megerősödése még várat magára. A kormányzati stratégiák homlokterében a térség minden országában az európai unióhoz való csatlakozásra irányuló törekvés áll. Jellemző azonban, hogy a stabil intézmények és eljárások helyett csupán szabályok és formák átvétele történik, a demokratikus működés helyett autoriter tendenciák, nem transzparens állami döntések születnek, a decentralizáció szintje alacsony. A közigazgatási reformfolyamatok nem konzisztensek, nem kellően stratégia-vezéreltek, inkább személyfüggő, elszigetelt beavatkozásokból állnak. Nehezítik a közös stratégia célok kitűzését és elérését a több országban jelen lévő, kölcsönös vétőjogok és más jogvédelmi mechanizmusok formájában a közigazgatást sokszor megbénító etnikai konfliktusok.

Az önkormányzatiság komoly történelmi előzmények nélkül, megkésve épült ki, a helyi önkormányzatok autonómiája és pénzügyi mozgástere elmarad az európai sztenderdtől. Általánosságban elmondható, hogy az autonómiák nem erősödtek meg a térségben, sem az autonóm közigazgatási szervek, sem az önkormányzatok nem mentesek a politika és a kormányzat befolyásától.

