

KÖNYVSZEMLE / BOOK REVIEWS

Szamel Katalin, Balázs István, Gajdusчек György, Koi Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása (Complex Kiadó, Budapest, 2012)

VADÁL ILDIKÓ

A közigazgatással foglalkozó szakemberek gyakran hívják fel a figyelmet arra, hogy egy állam közigazgatása komplex rendszert alkot, amelyből egyik közigazgatási szint sem ragadható ki. A területi közigazgatás tehát nem elemezhető önmagában, az alatta és felette elhelyezkedő szintek vizsgálata nélkül, ahogy önmagában a központi igazgatás sem korszerűsíthető. Természetesen igaz ez az önkormányzati rendszerre is, amely az adott állam államigazgatási szervezetrendszerének figyelembevétele nélkül nem racionalizálható önmagában.

A közigazgatási rendszer minden eleme kölcsönhatásban áll egymással, az egyes szintek, szervezetrendszerek egymásra hatnak és visszahatnak. Ha a rendszer bármelyik eleméhez hozzányúlunk, hatni fog a másikra is. De vajon mi a helyzet, ha az országhatárt átlépjük? Az egyes országok közigazgatási rendszerei között is felfedezhető valamilyen összefüggés, hatás/kölcsönhatás?

Az államok közigazgatási rendszerei elemezhetők-e, értékelhetők-e önmagukban? Egyrészt minden bizonnyal igen, hiszen szuverén államok közigazgatási rendszereiről van szó, amelyeknek felépítésébe, szerkezetébe, az egyes szintek között lévő feladat- és hatáskörmegosztásba más államok vagy nemzetközi szervezetek nem szólhatnak bele. Másrészt egy rendszer egészét mindig egy másik rendszerhez viszonyítva értékelhetjük és érthetjük meg a legjobban. Igaz ez véleményem szerint a közigazgatási szervezeti rendszerekre is. Részben ezzel magyarázható, hogy napjainkban az összehasonlító elemzéseket tartalmazó kutatások és szakmai munkák száma szinte minden tudományterületen megnőtt. Emellett minden bizonnyal szerepe van ebben a globalizációnak is, amely lehetővé teszi más országokban alkalmazott közigazgatási megoldások és következményeik megismerését, valamint esetleges integrálását az adott közigazgatási rendszerbe.

Visszatérve a közigazgatásra: vajon a szuverén államok belső közigazgatási rendszereinek összehasonlítása milyen eredményre vezethet? A komparati-



viztika módszerének alkalmazásával levonható-e valamilyen következtetés, amely akár a közigazgatási rendszerek alakítására, akár a közigazgatásban alkalmazott megoldások, módszerek fejlődésére is hatással lehet?

Minden bizonnyal feltette magának ezt a kérdést is az a tizenöt szerző (Balázs István, Borbás Mária, Boros Anita, Gajduschek György, Halász Iván, Imre Miklós, Koi Gyula, Kristó Katalin, Lőrincz Lajos (†), Lővétei István, Rixer Ádám, Sipos Katalin, Szamel Katalin, Tamás András, Temesi István), akik nagyszabású munkájukban arra vállalkoztak, hogy áttekintik a 27 európai uniós tagállam közigazgatását. Az *Európai Unió tagállamainak közigazgatása* c. könyv a Complex Kiadó gondozásában jelent meg.

A kötet három összegező tanulmánnyal indít, amelyek a közigazgatás három, egymással szoros egységben álló vonatkozását tekintik át: a szervezeti részt a működés elemzése, majd a közigazgatási személyzeti rendszerek vizsgálata követi.

Gajduschek György a közigazgatási szervezet jellemzőit elemezve olyan értelmezési kereteket, elméleti, dogmatikai megalapozást ad, amely segítheti az egyes országok közigazgatási szerkezetének összehasonlító elemzését. Munkája végén maga is összefoglalja azokat a tendenciákat, amelyek az utóbbi évtizedekben meghatározóak voltak a közigazgatási szervezetrendszer alakításában.

Legáltalánosabb tendenciaként azt emeli ki, hogy „ami korábban egyértelműnek tűnt, ma már korántsem az”. A korábban – az országcsoportok jelölésére is – alkalmazott (angol, francia, német) modellek határai feloldódni látszanak, és egyre ritkább a „tiszta” forma. Egy-egy országot a közigazgatási rendszere alapján ma már nem nagyon lehet besorolni kizárólag egy modellbe, a határok egyre inkább elmosódnak.

A közigazgatás szervezete tekintetében is a korábban egyértelmű határok szétfoslását emeli ki a legszembetűnőbb tendenciaként. Míg korábban a hierarchikus-bürokratikus szervezetrendszer határai egyértelműek és világosak voltak, addig az utóbbi évtizedekben a közigazgatási szervezetrendszer határai igencsak megkérdőjeleződtek. A feladat és szervezet egyértelmű egymáshoz rendelése megszűnt. Az állam által vállalt közfeladatok egyre jelentősebb részét ma már nem állami szervek, hanem piaci szervezetek látják el.

Ez utóbbi tendencia nemcsak a feladatellátásban érzékelhető, hanem a döntéshozatalban is: az állami szereplők mellett a nem állami szereplők ma már nemcsak a döntések végrehajtásában, hanem azok meghozatalában is részt vesznek. Megváltozott a közigazgatási szervek tevékenysége is, azokban kisebb lett a hatósági, operatív rutinfeladatok köre, és megnőtt a koordináció, az ösztönzés, a monitoring szerepe.

A közigazgatásról való elméleti és gyakorlati gondolkodásmód is átalakult az utóbbi évtizedekben. Minden közigazgatásba – bár jelentősen eltérő módon és mértékben – benyomult az alapvetően angolszász szemléletet tükröző új közmenedzsment-irányzat. Ennek következtében mindenütt csökkent a közigazgatásban a hierarchikus-bürokratikus megoldások szerepe, és növekedett a magánszektor, főleg a piaci szektor szervezeteinek bevonása a közfeladatok ellátásába.

Gajduschek fontos tendenciaként emeli ki, hogy a közügyekben való döntésekben és általában a közösségi ügyekben megszűnt az állam domináns, mindent eldöntő szerepe. Ma a közpolitikai döntések meghozatala többszereplős térben zajlik, s az állam ebben csak a számos szereplő egyike.

A globalizáció több szempontból is hat az államok közigazgatási rendszerére. Talán a legszembetűnőbb, hogy az egyes közigazgatási megoldások és modellek hatnak egymásra, aminek következtében a globalizáció gyengíti az egyes közigazgatási modellek éles határvonalait.

Szamel Katalin munkájának középpontjában a közigazgatási eljárásjog vizsgálata áll, de a szerző kitér a közigazgatás legújabb működési módjainak, kihívásainak bemutatására, az európai uniós elvárások megjelenésének vizsgálatára, valamint a közigazgatásban fellelhető legújabb tendenciákat is górcső alá helyezi (elektronikus közigazgatás, adatvédelem).

Az országcsoportok közigazgatási eljárási szabályainak áttekintése során azt kutatja, hogy az egyes közigazgatási rendszerek mutatnak-e közös sajátosságokat a közigazgatási eljárás szabályozottságát illetően. Három fő csomópontot emel ki. Az első és talán legfontosabb tendencia, hogy mára a mértékadó országokban törvényi szintű szabályozást nyert a közigazgatási hatósági eljárások rendje. A közigazgatás jogszerű működésének hangsúlyozása mellett előtérbe került a közösség érdekeit szolgáló közigazgatás, a közigazgatási etika szerepének kiemelése, a közösség, a fogyasztók szempontjainak visszahelyezése a közigazgatásba, a közigazgatás egyszerűbbé, áttekinthetőbbé tétele. A másik vizsgált kérdésben, az általános és különös eljárási szabályok viszonyában már sokféle megoldás létezik az ágazati elsőbbségi szabályozástól kezdődően az ágazati szabályozás szubszidiaritásáig, és az ezek közötti átmeneteket megvalósító rendszerekig.

A harmadik központi kérdés a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, amely ma már mindenütt biztosított az Európai Unió tagállamaiban. A megoldási módok itt is különbözőek. Van, ahol a bírói felülvizsgálatot elkülönült közigazgatási bíróságok végzik (német-osztrák modell), van, ahol a közigazgatási rendszeren belül valósítják meg (francia modell), másutt rendes bíróságokhoz telepítették (angolszász modell). Természetesen itt is vannak átmeneti rendszerek (pl. Svédországban).

Balázs István a közigazgatás személyzetére alkalmazott jogi szabályozás átalakulásának, fejlődési tendenciáinak bemutatása után napjaink közszolgáltatásának domináns vonásait tekinti át. A sorok mögött az a kérdés húzódik meg, hogy egyáltalán létezik-e, kialakult-e a közszolgáltatásnak valamilyen új, „világszerte alkalmazott” egységes modellje? Balázs István jelzi, hogy „ez a kérdés egyelőre nehezen megválaszolható”. Bennem, az elemzéseket elolvastva, a világ igen sokszínű közszolgálati szabályozásait figyelembe véve, egy egységes(ebb) közszolgálati modell kialakíthatósága tekintetében inkább a kétely fogalmazódott meg. A közszolgálat szabályozásában általánossá vált osztályozások mindig is inkább elméleti jelentőségűek voltak, tiszta formában a gyakorlatban nem

érvényesültek. Az egyes konkrét megoldások nagymértékben különböznek egymástól a közszolgálat jogi fogalmában és a jogi szabályozás tartalmában egyaránt. Napjaink közszolgálatának jellemzőit illetően inkább domináns tendenciákról beszélhetünk.

Ilyen többek között az, hogy az elemzett országokban mindenütt célként szerepelt a közszolgálat létszámának csökkentése, illetve az emelkedés megállítása. Ennek ellenére a létszám még a közfeladatok kiszervezése mellett sem csökkent jelentősen.

További jellemző a közszolgálatban a női alkalmazottak számának növekedése, bár ez a felsővezetői állások betöltésénél nem érvényesül. Általános tendencia a közszolgálatban dolgozók átlagéletkorának növekedése is.

Jelentős problémaként jelentkezik a közszolgálat juttatási rendszerének kiüresítése, amelyre a pénzügyi, gazdasági válság hatására költségvetési okokból mindenütt sor került. A közszolgálat kereseti és jövedelmi helyzetét nem a munkaerő-piaci kereslet és kínálat határozza meg, hanem elsősorban a költségvetés helyzete. Ennek következtében ma a közszektor jövedelmi szintje alacsonyabb a magánszféráénál. Ezt korábban a közszektorban alkalmazott egyéb kedvezmények és juttatások körével próbálták ellensúlyozni. Ezek csökkentése, megszüntetése egyértelműen destabilizálta a közszolgálatot, növekedett a fluktuáció, csökkent a közszektor versenyképessége.

A könyv elméleti megalapozásának tekinthető három tanulmány után a *27 Európai Unió tagállam közigazgatási rendszereiről* kaphatunk képet. Egy ilyen munka szerkesztésekor mindig felmerül, hogy a vizsgált országok milyen sorrendben kapjanak helyet a kötetben. A szerzők azt a megoldást választották, hogy a kötet első részében a három meghatározó jogrendet (angolszász, francia és germán modell), majd a hatásterületük alá sorolható jogrendszereket, végül a skandináv jogrendszereket, majd a posztszocialista országokat tárgyalják.

A fejezetek áttekintését – és az összehasonlító elemzéseket – megkönnyíti, hogy az országtanulmányok, ha különböző szerzők tollából is, de azonos vázlat alapján készültek. A fejezetek valamennyi tagállam vonatkozásában a közigazgatási modellek történeti, politikai kontextusba helyezésével indítanak, ezt követően a szervezet, a működés és a személyzet kérdéseit tárgyalják. Kiemelést érdemel az országtanulmányok elején lévő történeti áttekintés, amely lehetővé teszi, hogy ne csak helyzetképet, pillanatfelvételt kapjunk a tagállamok közigazgatási rendszereiről, hanem azok fejlődési tendenciáinak feltérképezésére is lehetőségünk nyíljon.

Az országtanulmányok áttekintése után válaszolnunk kell az írás elején feltett kérdésre: vajon egyes államok közigazgatási rendszerének összehasonlító elemzése után levonható-e valamilyen végkövetkeztetés? Véleményem szerint a kutatások azt mutatják, hogy a tagállamok – bár közigazgatási rendszereik, azok működése és személyzete változatos képet mutat – a saját alkotmányos és közigazgatási rendszerükön belül hasonló irányba tartanak. Az angolszász, a francia hagyományokat követő, a germán eredetű vagy a skandináv jogrendszerhez

tartozó minősítés napjainkban már csak *történetileg értelmezhető besorolások* és kategóriák. Ma már a különféle elemek és modellek keveredéséről beszélhetünk. Ennek oka lehet az Európai Unió elvárásrendszere, vagy az országok közötti intenzívebb kommunikáció- és kapcsolatrendszerek. Ezért a közigazgatási rendszereket eredetük alapján besorolni kívánó kategorizálások valószínűleg felülvizsgálatra szorulnak.

Az országtanulmányokból egyértelműen kirajzolódott, hogy a korábban alkalmazott modellek (angol, francia, germán) határai mára elmosódtak, az országokat a közigazgatási szervezetrendszerük jellemzői alapján nem lehet egyértelműen csak egy modellbe besorolni. A francia-mediterrán országok jelentős részében megjelentek az unitárius-centralizált felépítéssel ellentétes föderációs jelenségek. Szinte minden „modellben” felbukkantak a korábban az angolszász országokra jellemző megoldások. A skandináv országok mára önálló modellé váltak, még korábban a német modell jellemzőivel bírtak. A poszt szocialista országok pedig a legkülönbözőbb modelleket követik, sokszor ötletszerűen, átgondolatlanul szemezgetve több megoldásból is.

Összegzésképpen „Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása” c. könyvről biztosan állíthatjuk, hogy ez idáig nemcsak a magyar közjogi szakirodalomból, hanem a nemzetközi közjogi munkákból is hiányzó és egyedülálló a tizenöt szerző vállalkozása és a most megjelent kötet. Egyedülálló teljességének és annak köszönhetően, hogy a közigazgatási rendszereket minden oldalukról körüljárva és egymással összehasonlítva mutatja be. A könyv hasznos ismereteket tartalmaz nemcsak a közigazgatással foglalkozó szakemberek és diákok számára, hanem a politológia, történelem vagy akár diplomáciai kapcsolatok iránt érdeklődők számára is. A tudományos igényű munka az egyetemi oktatás mellett olyan gyakorlati szakemberek számára is meleg szívvel ajánlható, akiknek lehetősége van a jövő közigazgatási rendszereinek alakításában való részvételre.