

Európai Unió tagállami közigazgatási modellek

Az Egyesült Királyság közigazgatásának
általános jellemzői

Az USA közigazgatásának általános jellemzői

Sáfrán József
Doktorjelölt

Az előadás felépítése


- I. Európai Unió tagállami közigazgatási modellek
A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma**
- II. Az Egyesült Királyság közigazgatásának
általános jellemzői**
- III. Az USA közigazgatásának általános jellemzői**





I.

Európai közigazgatási modellek kialakulásának történeti alapjai


- A jogállamiság hagyománya erős volt a kontinentális Európában. E nyomán két nagy közigazgatási modell alakult ki: **a francia és germán modell (civiljogi rendszerek)**
- **Francia modell:** egységes állam, közérdekűség hangsúlyozása, a közigazgatás központosított, hierarchizált, egységes és elszámoltatható, köztisztviselők magas szinten képzettek. Jogszerűségi elv kifejeződése. Főleg: Olaszország, Spanyolország, Portugália és Görögország
- **Germán modell:** porosz uralkodó felvilágosult abszolútizmusán alapult. Társadalom pozitívista alakítása, melyet egyenlően alkalmaztak a bírák és köztisztviselők semlegességének elve mellett. Uralkodó abszolút uralmából fakadt.
- II. világháború után elkülöníthetőbb sajátosságok. Főleg a jóléti átalakítások és több állami szerepvállalás miatt.
- **Konzervatív jóléti állam:** Németországból eredt. Piaci viszonyoktól való eltéréssel alakult ki a jóléti szociális állam, komparativizmus, határozott családközpontúság, de megmaradt szociális egyenlőtlenségek
- **Szociáldemokrata jóléti állam:** piaci viszonyoktól magasabb szintű eltérés, szociális alapbiztosítás, szociális egyenlőtlenségek korlátozott volta. Angliából indult és Svédországban bontakozott ki.
- Szocialista államok szociális vívmányai. Nyugaton is elismerték, igyekeztek leutánozni a működő dolgokat (emberarcú kapitalizmus). De a keleti rendszerek nem ösztönöztek gazdasági teljesítményre...


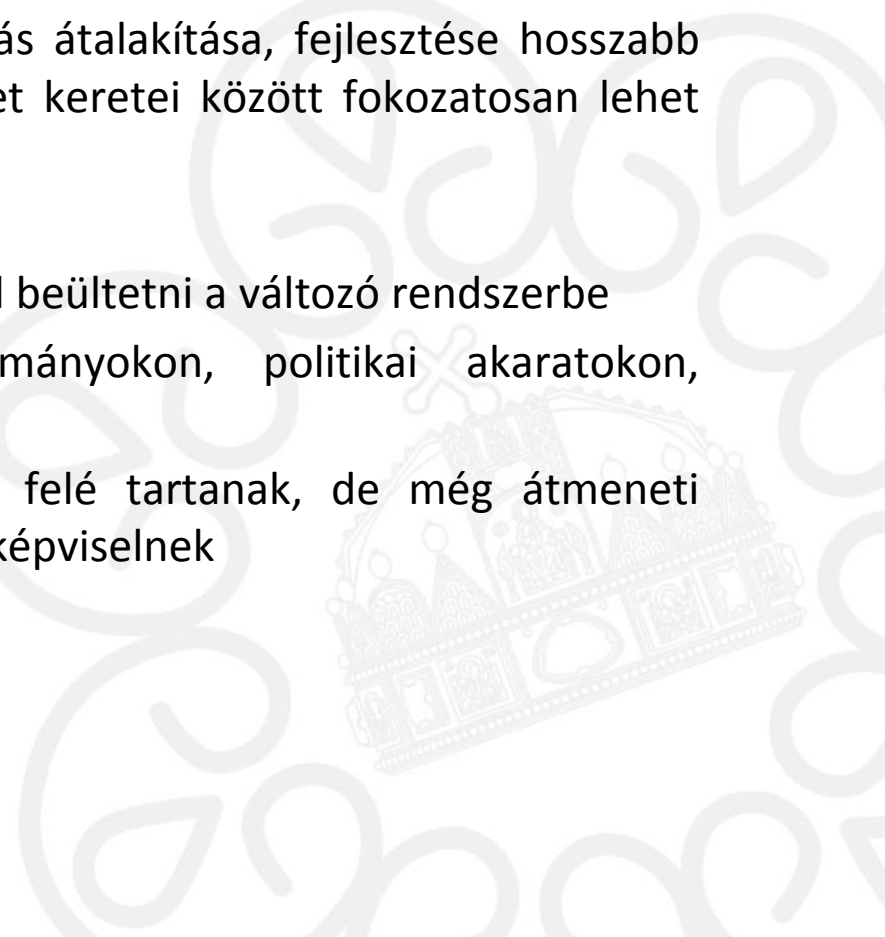
- 
- A gazdasági, társadalmi és politikai változások mélyreható változásokat eredményeztek a közigazgatási rendszerekben az 1980-as években. A közigazgatási változó folyamatai napjainkig tartanak
 - **A változás mellett szóló legfőbb érv, hogy a közigazgatási akaratképzés különválasztása a megvalósítástól és értékeléstől növeli a hatékonyságot, és növeli a közintézményi rendszer alkalmazkodóképességét a gazdasági-társadalmi környezethez. E miatt az egyes országok igen nagy mértékben eltérnek abban, hogy a hierarchikus típusú mechanizmusok és a piaci típusú mechanizmusok milyen fajta kombinációját alkalmazzák.**
 - **Napjainkban jellemző:** hierarchikus típus és piaci típus mellé kiépített koordinációs típusú mechanizmusok. Önkormányzatok racionálisabb méretű egységekbe tömörítése. Generális tudással rendelkező személyzetet felváltja a management szemléletű, iskolázottabb, stratégiai célok alkalmazására képes állomány. Kiemelt státusz megszűnése, civil munkahelyi kultúrához való közeledés
 - **Kutatásunk szerint a modern országok átalakításai, fejlődése napjainkban egy irányba tart, miközben megtartják jogállami kereteiket (vagy formáit) alkotmányos és közigazgatási rendszerükben**

- 
- **Kontinentális, illetve angolszász, francia** hagyományokat követő, germán eredetű, vagy a skandináv jogrendhez tartozónak való minősítés **ma már valóban csak történetileg értelmezhető**, valójában különféle elemek keveredéséről beszélhetünk. Fő okok: az Európai Unió, a technológiai fejlődés, könnyebb kommunikáció, együttműködés
 - **Más sajátosságok Közép-Kelet-Európában:** nem volt mindig stabil demokratikus állam, politika társadalom felett túlsúlyban volt, kliensrendszer, protekció, korrupció stb. Még csak honosodik a stratégiai tervezés. Nem jó a közreműködés a civil szervezetekkel, amit az állam ellehetetlenít. Néha túl sok reform egyszerre. Nincs konszenzus teremtő idő.
- 

Jogrendszerek tipikus jellemzői

- **Angol jogrendszer tipikus jellemzői:**
- Köz és magán megkülönböztetése enyhébb. Közérdek csak alig előbbre való
- Precedens alapú bírászkodás, nem elkülönültek szervezetileg a közigazgatási bíróságok
- Nincsenek radikális politikai változások, stabil politikai rendszer
- Közigazgatás racionális, hatékonyságelvű
- Független önkormányzatok erős jogosítványokkal, felügyelet a bíróságok feladata, **közvetlen** utasítás felülről nem ismert
- Jellemző országok: Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Királyság
- **Hatásai: NPM, privatizáció, jóléti állami hatások**

- 
- **Francia:** centralizált közigazgatás, elnöki (félprezidenciális rendszer), Államtanács mint speciális intézmény, prefektusi rendszer, közigazgatási bíráskodás közigazgatási rendszereken belüli elhelyezkedése
 - **Német:** kancellári működés, föderalizmusból adódó közvetett közigazgatás, önkormányzatok egymás felett gyakorolt felügyelete, hagyományosan bürokratizált közigazgatás. Hatása van: Magyarország, Ausztria, Csehország, Horvátország, Csehország, Szlovénia, Lengyelország, Románia (Erdély), néhány skandináv ország
 - **Skandináv:** földrajzi elhelyezkedésük is könnyebbé teszi számukra az elkülönülést. Leginkább részt vállal az állam és a közigazgatás a társadalmi különbségek kiegyenlítésében. NPM és EU még inkább megerősítette őket ezen céljukban. Félig német, francia sajátosságok, de a dán rendszerben található brit hasonlóság is.

- 
- **Kelet-Közép-Európai rendszerek:** Azok az országok, melyek a II. világháborút követően szocialista rendszerek kiépítésébe kezdtek
 - Rendszerváltások utána közigazgatás átalakítása, fejlesztése hosszabb időt vesz igénybe, a békés átmenet keretei között fokozatosan lehet csak végrehajtani
 - Materiális korlátok főképp
 - EU elvárásrendszert is egyszerre kell beültetni a változó rendszerbe
 - Átalakítás főleg korábbi hagyományokon, politikai akaratokon, nemzetközi tényezőkön alapulnak
 - Igazából nyugat-európai modellek felé tartanak, de még átmeneti szakasz van, ezért külön kategóriát képviselnek
- 

II.

Az Egyesült Királyság közigazgatásának általános jellemzői



Jog és közigazgatás kapcsolata

- Elsősorban **történelmi** hagyományokon nyugszik
- Unitárius állam, elismeri a tagállamok függetlenségét
- Nincs olyan eljárási kódex mint hazánkban, ami a közügyek intézésének rendjét egy általános kötelező maga szintű jogszabályban rögzítené
- **Rule of Law**, törvények uralma
- **Devolutív állam** – törvényhozási/végrehajtó feladatok területi átruházása, központi parlamenti aktussal visszafordíthatók
- Íratlan alkotmány. Jog forrásai: törvényi jog, bírói jog, alkotmányos szokások és jogirodalom. Van alkotmányos törvényes csoport (választótörvény, uralkodó és a két ház jogköre, Európai Unió szabályok, polgári jog)
- **Nincs alkotmánybíróság, a parlament dönt. A parlament törvényeit egy szerv sem kérdőjelezheti meg, de bíróság előtt támadható**
- A közigazgatás által elkövetett jogsértés mindenki máséhoz azonos, bírói utat igényel. Még a Királynő rendelkezéseit is felülvizsgálhatja a Queen's Bench (Legfelsőbb Bíróság egyik ügyosztálya).
- **Cél: hatékonyság, gyorsaság, takarékoság, költségkímélés, színvonal növelése**

Kormányzás

- **Parlament: Alsóház – Felsőház (Lordok háza)**
- Értelmetlennek vallják a közigazgatási ügyek helyi vagy országos jelleg szerinti osztályozását, cél a felmerült ügyek gyors és hatékony rendezése
- Angol modellben a központi szervezeteknek nincs helyi kirendeltségük, megbízottjuk. A minisztériumi feladatokat a helyi szervezetek „szívességként” teljesítik. A minőség javítása érdekében létrehozták a Végrehajtó Hivatalokat.
- A kormány itt egy szűkebb körű kabinet, élén erős miniszterelnökkel (pl.: bármikor kezdeményezheti az Uralkodónál a Parlament felosztatását és új választásokat, bármelyik minisztérium munkájába beleszólhat stb.)
- **5 évenkénti választás, Miniszterelnök az Alsóház tagja. A Parlamentnek tartozik felelősséggel, elszámoltatható, a közigazgatási szervezetek munkájáért is**
- A brit kormány nagyobb autonómiával rendelkezik, mint általában más kormány
- A Kormánynak nem kell figyelembe vennie a Parlament véleményét
- A Kormány meghatározza a politikát és koordinálja a Minisztériumok munkáját
- **A Kabinetnek kollektív felelőssége van**

Helyi igazgatás

- **Történelmileg erős önkormányzatok voltak**, szinte mindent megtehettek, amit a törvény nem tiltott. **Manapság: a Kormány szabadon alakíthatja a helyhatósági szerveket, azok hatásköreit és normatív támogatását** – tehát az önkényesség nem garancia! Centralizáció is megfigyelhető. A lakosság, mint fogyasztó képe érvényesül - > hatáskör átáramlás Kvangók felé (lakossági fogyasztói és gazdasági típusú magánszektort, valamint magánszektor és közszektor határán helyezkednek el)
- A központi és helyi önkormányzatok elkülönítése
- 47 megye, 369 körzet és több ezer község
- **Megyei önkormányzat: Jelentéktelen pártpolitika, választott szerv, főleg adminisztráció.** Szociális ellátás egy része, közutak egy része, közkönyvtárak, rendőrség és tűzoltóság, hulladéktárolás és szállítás, magángazdaságok fejlesztése, fogyasztóvédelem stb.
- **Járási vagy kerületi önkormányzatok:** választott testületek, helyi területfejlesztés, tervezés, építésügy, lakásgazdálkodás, hulladékgyűjtés, parkfenntartás, közegészségügy, közutak stb. Községek: vethetnek ki helyi adót. Községek nem kapnak viszont központi támogatást, mivel nincs kötelezően ellátandó feladatuk. Általában 4 év választás (eltérhet), és anyagilag és felelősek döntéseikért a vezetők. **Nagyon erős a városházán a jegyzői állás, nagy felelősség:** irányítja a hivatalt, stratégiai feladatokat megvalósít, határozatokat végrehajt, biztosítja a város/falu működését. Ha valami feladatot nem jól látnak el, miniszter vagy másik község veheti át a feladatot

Bíráskodás

- Common Law
- Önkormányzati döntésekkel szemben 3 bírósági eljárás mód:
 1. Számvevő vagy bármely állampolgár bírósághoz fordulhat, ha az önkormányzat működésében jogsértést tapasztal
 2. személyi jogot vagy érdeket sért a döntés akkor felsőbb bírósághoz fordulhat
 3. **prerogative orders** kibocsátása bíróság által (3 fajtája: **Mandamus végzés** – hatóság kötelezése kötelezettség teljesítésére, **prohibition** – önkormányzat eltiltása valamilyen végzés meghozatalától, **certiorari** végzés – már meghozott döntéseket tilthat meg)

Személyzet

- Kb. 483.000 fő. Előrelépés fizetési fokozatok szerint (Grades)
- **„European Fast Track”** : Fiatal tisztségviselőket 2-3 évig különböző minisztériumokban EU-s ügyekkel foglalkoztatják, hogy így álljanak át a másfajta jogrendszerre
- **A közzolgálati dolgozók a korona szolgálói, a Parlament szavazza meg a költségvetésük** (Kb. ez a két szabály van egységesen meghatározva). A köztisztviselők együttesen alkotják a közzolgálatot – továbbá nem bírák vagy politikusok
- Nyíltabb rendszer volt a felvételiztetés, de már a zárt modell felé mozdult el. Felsőt szintet főleg „Oxbridge” diplomások uralják, de a vezető köztisztviselő állások nem politikai állások. Amúgy is fontos belépésnél az egyetemi diploma, főleg a gazdasági, politikatudományi diplomákat szeretik, továbbképzések előre lépéshez is ilyen iskolákban vannak
- **Kötelességük a jó kormányzás támogatása és a legjobb minőségi standardok hozása. Fontos a magatartás, a jó hírnév megőrzése. Politikasemlegesség. Szigorú titoktartás. Ha etikai meggyőződésből nem akar egy feladatot teljesíteni, értesíti a felettesét.**


III.

Az USA közigazgatásának általános jellemzői



Általános jellemzők

- A hatalommegosztás elvének érvényesülése az állami működésben szinte minden elképzelhető dimenzióban úgy, mint **államhatalmi ágak megosztása, horizontális hatalommegosztás (föderáció és tagállam)**, számos állami tisztségviselő kinevezése osztott döntés.
- Állampolgári elvárás: az állam lehető **legcsekélyebb mértékben avatkozzon be a polgárok magánéletébe** és a szabadságjogokat tartsa tiszteletbe + **hatékonyság**
- A hatékony működést, beleértve a közigazgatás működését is, a **piaci verseny** képes biztosítani.
- Az univerzális és mindenkinek alanyi jogon biztosított közszolgáltatásokkal szembeni ellenállás, illetve ennek elutasítása. Ezzel szemben érvényesül a piaci szemlélet, minek szelleme, hogy a közszolgáltatásokat mindenki piaci alapon veheti igénybe, vagyis mindenki maga fizet érte.

- 
- A demokrácia-felfogás jellemzője a választási elv lehető legszélesebb körű érvényesülése, vagyis általánosan elterjedt, hogy a tisztségeket verseny alapján, az érdekek szerint választás útján töltik be (képviselők, polgármester, sheriff, ügyész, elnök, kormányzó, stb.), ami minden szinten és az állami működés szinte minden területén megjelenik.
 - A közigazgatási hatalom (administrative power) teóriája, aminek alapja a jog funkciójának megváltozása, ti. a konfliktusmegoldás mellett a társadalomszervezés és ennek megvalósítója a közigazgatás.
 - Az USA a **common law** jogcsalád tagja, de azon belül **sajátos**, mert **kartális alkotmánya van és párhuzamosan él együtt a tagállamok common lawja és a szövetségi common law** (mindamellett mind a két szinten jelen van az equity és a statute law is).
 - **Kétpártrendszer**, amelyben a pártok a választások alkalmával aktívak (választási párt). A két nagy párt közötti ideológia különbségek csekélyek és a jelöltek megválasztásakor a személyes kvalitások elsődlegesek, a párthovatartozás háttérbe szorul.

KÖSZÖNÖM A MEGTISZTELŐ FIGYELMÜKET!

jozsef.safran@hotmail.com

