

Németország közigazgatásának általános jellemzői

Lengyelország közigazgatásának általános jellemzői

Sáfrán József
Doktorjelölt



Az előadás felépítése

- I. Németország közigazgatásának általános jellemzői**
- II. Lengyelország közigazgatásának általános jellemzői**




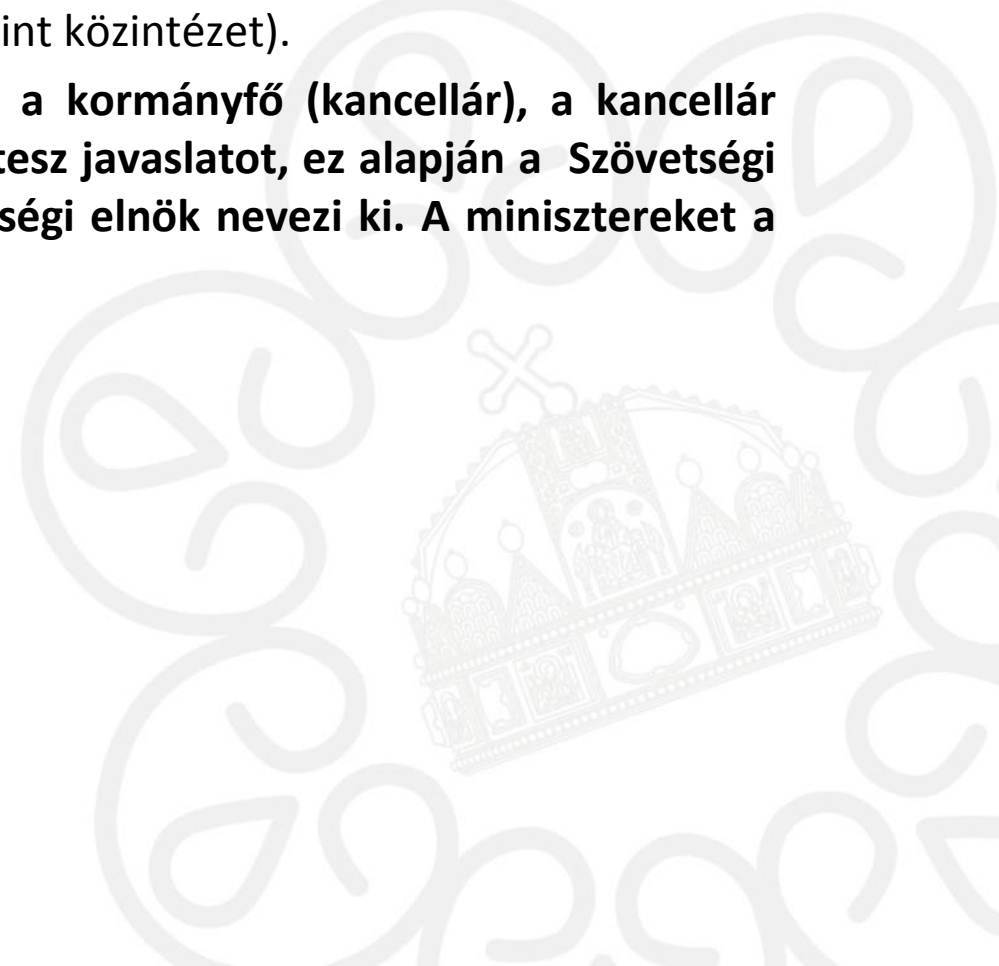
I.

Németország közigazgatásának általános jellemzői



Közigazgatás és a törvényhozás kapcsolata, a közigazgatási jogalkotás

- Törvényhozás: **szövetségi vagy tartományi**. Kétkamarás parlament, **Bundestag** (Szövetségi Gyűlés) és **Bundesrat** (Szövetségi Tanács).
- **Alaptörvény VIII. Fejezet**: Szövetségi kizárólagos törvényhozás: bizonyos kérdésekben **csak** a szövetségi törvényhozás dönthet. Pl.: honvédelem, külügy, idegenrendészet, határvédelem, alkotmányvédelem, gazdasági ügyek (vám, kereskedelem, valuta és fizetési ügyletek), szövetségi vasút, légi közlekedés, posta, távközlés, szövetségi szervek alkalmazottai (nem kimerítő a felsorolás). **Kerettörvényhozásra is jogosult a szövetségi szint!** De EU-s jogrend felülírhatja, mint minden más Európai Unió országét.
- Szövetségi Kormány és a tartományi kormányok is adhatnak ki rendeleteket (**Rechtsverordnungen**) + **miniszterek**. **A szövetségi kormányok** inkább **végrehajtó** jellegűek a konkuráló törvényalkotás miatt.
- Szövetségi kormány adhat ki általános **közigazgatási előírásokat**, de ehhez kell a Szövetségi Tanács jóváhagyása.
- **Német közigazgatás felosztása: szövetségi és tartományi jogszabályok végrehajtása két közjogi kategóriát különböztet meg: közvetett és közvetlen közigazgatást.** Szövetségi legfelsőbb hatóságok (pl. minisztériumok), szövetségi középszintű hatóságok (pl. katonai védelmi szervek), szövetségi alsó szintű hatóságok (pl.: szövetségi rendőrség, járási védelmi szervek), **szövetségi felső hatóságok** (alá vannak rendelve a szövetségi legfelső hatóságoknak, de nem felettes szerveik a közép és alsó szintű hatóságoknak – Pl.: bevándorlási hivatal)

- 
- **Közvetett a szövetségi közigazgatás, ha az jogilag önálló, közjogi jogi személyiségű szervezetek végzik, amelyek felett a szövetségi közigazgatás felügyeletet gyakorol. Pl. ügyvédi kamarák (mint köztestület), szövetségi bank (mint közintézet).**
 - **A szövetségi közigazgatás feje a kormányfő (kancellár), a kancellár személyére a szövetségi elnök tesz javaslatot, ez alapján a Szövetségi Gyűlés választja ki, és a szövetségi elnök nevezi ki. A minisztereket a kancellár nevezi ki.**
- 

Német közigazgatás általános jellemzői

- Germán jogcsaládon belül sajátos, kelet-közép európai országok közigazgatásának egyik meghatározó jelensége a német közigazgatás.
- **Első közigazgatási kodifikáció 1976-ban történt (Verwaltungsverfahrensgesetz, röviden VwVfG). Önálló kódex, némi kiegészítéssel. Cél: igazgatás egyszerűsítése, racionalizálása, egymással párhuzamosan létező eljárási szabályrendszer egységesítése.** De nem egyetlen forrás, a tagállamok jogosultak feltételek mellett önálló közigazgatási eljárási törvényeket hozni.
- **Egyszerű más néven nem formális eljárás van** (pl.: kérelem nincs előre meghatározott formához kötve, eljárás végén kibocsátott döntés és annak közlése sem a jogszabályban meghatározott formában történik)
- **Közvetett (ország egész területén) és közvetlen hatósági szervek (szövetségi szinten)**
- **Német eljárások: 1. eljárás előkészítése 2. döntés előkészítése 3. döntéshozatali szakasz 4. végrehajtási szakasz**
- Jogorvoslatra van lehetőség (Verwaltungsgerichtsordnung, röviden: VwGO). Ügyfelek: kérelmező, ellenérdekű fél, közjogi szerződést kötő vagy kötni kívánó személy, hatósági eljárásba bevont személyek.
- **A közigazgatási szervek illetékességét tekintve a VwVfG a magyar eljárási törvényhez hasonló illetékességi szabályokat határoz meg, azzal az eltéréssel, hogy amennyiben az ingatlan fekvése, a tevékenység gyakorlására, a természetes személy lakóhelye, jogi személy székhelye nem megállapítható, úgy az a hatóság lesz az illetékes, melynek területén az eljárásra okot adó cselekmény bekövetkezett.**


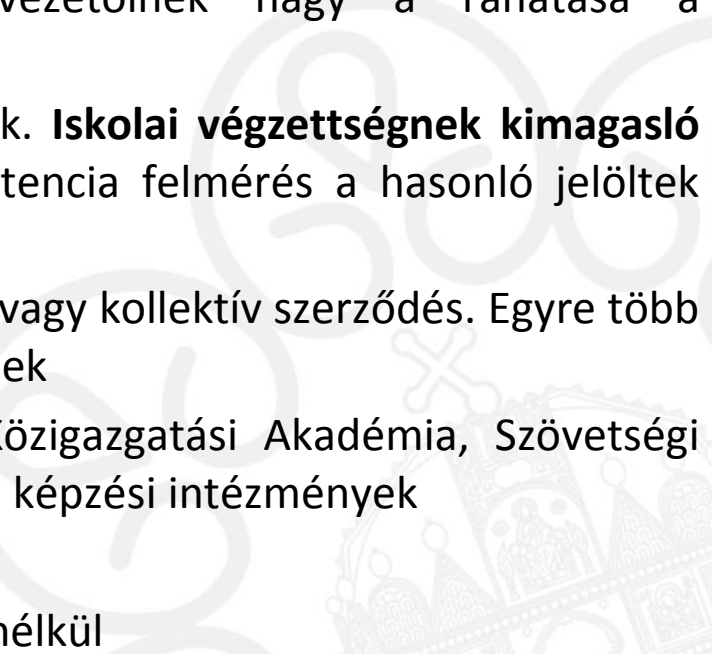
- **Kérelemre vagy hivatalból indul eljárás**, mint hazánkban
- Tényállás tisztázása a lehető **legteljesebb módon**, más hatóságok segítségét is igénybe veheti. A bizonyítékok felsorolása **exemplifikatív jellegű** (bármilyen alkalmas bizonyítékra hivatkozhat, felsorolhat, és bármikor felvilágosítást kérhet)
- A jognyilatkozatokat esküvel kell szentesíteni
- Minden döntést írásban is rögzíteni kell
- **A német közigazgatási eljárás sajátos jogintézménye a közjogi szerződés. Szerződéssel alapítható közjogi jogviszony, de nem lehet ellentétes a jogszabályokkal. Csak akkor nem lehet, ha ezt kifejezetten tiltja a törvény!**
- Jogorvoslat: 1960 óta közigazgatási bíróságok intézik (VwGO), valamennyi tagállamban. **Hivatalból is kötelesek** a közigazgatási döntések ténybeli alapjait tisztázni, nem kell a felektől bizonyítási indítvány!

Tartományok, járások, önkormányzatok

- **Szövetségi Közzolgálati Hivatal:** Speciális hivatal. Közigazgatás modernizációja, a korszerűbb menedzsment eszközök bevezetése, fejlesztés, reformok támogatása
- 14 801 község járásokhoz tartozva, 329 város járáshoz nem tartozva. Járások felett 32 kerület van (nincs választott szerve, csak közigazgatási szint). 16 tartomány van, köztük 3 városi tartomány. Léteznek községszövetségek valamilyen speciális kommunális feladat ellátására.
- A szövetségi törvényhozás terjedelme bővebb, mint a szövetségi saját közigazgatásé, a szövetségi törvényhozás végrehajtása is sok vonatkozásában a tartományi közigazgatás hatáskörébe tartozik. **A végrehajtó tevékenység általános csúcspontja a tartományokban van**
- **Járások:** 5 évente választott, főleg az önkormányzatok felett gyakorol jogi felügyeletet
- **Tartományok:** élén a tartományi polgármesterrel. Életviszonyok szélesebb körét fedik le, mint a szövetségi szint, kevesebb a minisztérium, a létszám és az adminisztráció. A végrehajtást a szövetség felügyeli
- **Önkormányzatok: Észak-német és dél-német típus.** Köztestületek. Közvetetten (rájuk kiszabott feladatok) vagy önkormányzati autonómiával (önkormányzati ügyé minősíthetnek ügyeket) látják el a kirendelt feladatokat. **Észak-német:** A magisztrátus (tanács) áll a községek élén, polgármester nem rendelkezik benne utasítási joggal, csak összehangolja a munkát, a képviselőtestületet sem vezeti, saját elnöke van. **Az egyetlen ügydöntő szerv a képviselő-testület!** A polgármestert a képviselőtestület választja. Nem hajt végre, azt a testület által választott tisztviselő irányítja, ő csak a végrehajtásra szorítkozhat. **Dél-német:** A polgármestert nem közvetlen választják, hanem a képviselőtestület jelöli ki. **Önálló viszont!**

Személyzet

- Létszám: kb. 4.420.900, főleg szövetségi szinten dolgoznak a decentralizáció miatt
- Általánosságban közszolgálat van, nemcsak a hivatali dolgozók tartoznak bele, hanem a közszolgáltatások nyújtásában részt vevők is (pl.: bíróságok, állami oktatás, posta, tömegközlekedés stb.)
- Közszolgálat tagolt három szintre: **Központi szövetségi szint – tartományi szint – helyi önkormányzatok**
- Jog meghatározza mely állásokhoz tartozik közszolgálati dolgozói státusz. Új **Közmenedzsment**: rugalmasabb státusz, 4 fokra osztva (egyetemi végzettség, főiskolai, középfokú, alapfokú). 22% rendelkezik csak egyetemi diplomával!
- Rendkívül elterjedt a részfoglalkozás. Nők aránya 60%. Vezetők főleg jogászok, de az átalakulások miatt egyre több a közgazdász és a társadalomtudós
- Közszolgálatot csak a Max Weberi, náci Németország előtti időben jellemző alkalmasság alapján kaphat valaki. **Megjelent a karrierrendszer**. Mai napig érvényes elvek.
- **Köztisztviselők kb. 60%-a valamelyik párt tagja, vagy pártszimpatizáns**. Politikai szempontok csak a közszolgálat csúcsán érvényesülnek! (helyettes államtitkári szinttől). Vezetői pozícióba jellemzően már hosszú ideje közszolgálatban dolgozó, az épp regnáló Kormány politikáját magáénak valló egyént neveznek ki.

- 
- A kiválasztás, az előmenetel- és illetményrendszer, a képzés a jogok és kötelességek rendje, a jogviszony megszűnése és a nyugdíjazás **zárt, karrier- avagy érdemszerű közzolgálat logikája** szerint alakul.
 - Tartományoknak nagy az önállóságuk a saját közzolgálati szabályaik meghozásában. Adott szervek vezetőinek nagy a ráhatása a kiválasztásra és előléptetésre.
 - **Kiválasztás objektív** alapon történik. **Iskolai végzettségnek kimagasló szerepe van.** Egyre több a kompetencia felmérés a hasonló jelöltek szűkítésére.
 - Illetmény: szabályozott központi vagy kollektív szerződés. Egyre több szerepe van az egyéni teljesítménynek
 - **Közigazgatási képzések:** Speyeri Közigazgatási Akadémia, Szövetségi Közigazgatási Akadémia, tartományi képzési intézmények
 - Többletjogok és kötelezettségek
 - Külön nyugdíj, nyugdíjalap fizetése nélkül
- 

Lengyelország közigazgatásának általános jellemzői



A lengyel közigazgatás

- Történelmi fejlődés okán német, osztrák, francia, porosz és orosz hatások egyaránt érték a lengyel közigazgatást, melyekkel szemben saját nemzeti hagyományait is sikerült megőrizniük.
- A rendszerváltás után a jogalkotó megpróbálta megszüntetni a paternalisztikus közigazgatás mítoszát, helyette inkább segítő, szolgáltató államot akart létrehozni.
- Hasznos hagyományait megtartották: **elkülönült közigazgatási bírászkodás, karrier alapú közszolgálati rendszer és elkülönült köztisztviselői testület.**
- Ezek mögött a nemzeti hagyományok mögött a korábbi francia, német vagy osztrák hatásokat lehet felfedezni, de a rendszerváltás után igyekeztek a hatékonyságra, rugalmasságra és átláthatóságra helyezni a hangsúlyt, amelyek az angolszász közigazgatás alapismérvei!
- Mondhatjuk, hogy egy **vegyes közigazgatási** modell működik Lengyelországban

Kormányzati szint

- **Központi kormányzati szint: Minisztertanács (kollegiális szerv) és a központi államigazgatási szervek**
- **Közvetlenül választott elnök:** már kevesebb jogosítvány, de nem mindig világos hatalommegosztás a Miniszterelnökkel szemben
- Szejm: 460 főt. Szenátus: 100 fő. Kormánynak csak a Szejmben kell bizalmat szerezni.
- **Államfő meghatározott ügyekben összehívhatja a Kabinettanácsot, ahol elnököl. Nem azonos a Minisztertanáccsal, és az itt hozott döntéseket csak a Minisztertanács, vagy a kormányfő öntheti jogi formába!**

Önkormányzati szint

- **A területi önkormányzat részesedik a közhatalomból** úgy, hogy a törvény által kijelölt közfeladatok jelentős részét saját nevében és saját felelősségére gyakorolja (**általános hatáskör**) – azaz **azokat a feladatokat melyeket az Alkotmány vagy a törvények nem bíznak rá más közhatalmi szervre.**
- 1998-as közigazgatási reform eredményeképp háromszintű közigaztás jött létre. Községek/városok, járások, vajdaságok.
- **Önkormányzatok: konkrét feladatok. Vajdasági önkormányzatok: inkább a térségek gazdasági és humánpolitikai jellegű fejlesztései.** A „nem egyesített államigazgatási szervek” felett nem illetékesek.
- **Vajdaságok:** Területi önkormányzati egységek, valamint a közigazgatási szempontjából legnagyobb területi egységek.
- Vajdasági Gyűlés (Sejmik) és Vajdasági előljáróság (zarząd województwa) áll a vajdaságok élén. Az előljáróság a végrehajtó szerv, melynek az élén a Sejmikből kiválasztott **vajdasági Marsalek** áll. **A Vajda pedig a kormányzati delegált** (egyesített államigazgatási szervek feljebbvalója, törvényes felügyelet őre, államigazgatási eljárási szabályok értelmezésének szerve, Államkincstár helyi főképviselője).
- A közigazgatást az ügyfelekkel történő mindennapi érintkezés tekintetében a **közigazgatási eljárási kódex** szabályozza – **van elkülönült közigazgatási bíróság + Közigazgatási Felsőbíróság.**

Személyzet

- 1945 után fokozatosan megszűnt az állami tisztviselői kar elkülönült rétege. Főleg a francia modell dominál: **karrier alapú rendszer**.
- 2001 óta kívülről érkező emberekkel is be lehet tölteni posztokat
- Ma: **2008-ban elfogadott közigazgatási törvény**. Uniós állampolgárok is tölthetnek be a közigazgatásban posztokat. Az a személy aki első alkalommal dolgozik közigazgatásban 12 hónap határozott idejű szerződés, kéthetes felmondási idővel. Értékelési rendszer bevezetése
- Létszám: kb. 390.000 fő, ebből 75.000 igazságszolgáltatás (pl. rendőr), 145.000 fő a helyi járási hatóságoknál, 165.000 fő államigazgatásban dolgozik. Munkaerő toborzás minden posztra nyilvános
- **Polgári Szolgálat főnöke minden közalkalmazott főnöke**, felügyeli az állami szolgálat működését, jogszabálytervezeteket készít, közreműködik a kiválasztási és tájékoztatási eljárásokban stb.. Miniszterelnöknek tanácsadója is egyben.
- Előrelépés bizonyos pozíciókra csak az Állami Közigazgatási Iskola után.
- **Kötelezettségek: alkotmányos és törvényei előírások betartása, állam érdekeinek és az emberi és állampolgári jogok védelme, közpénzekkel való racionális gazdálkodás, a feladatok hatékony, pártatlan és időben történő elvégzése, titoktartás, szakmai ismeretek növelése, megfelelő magatartási kötelesség. Nem deklarálnak politikai nézeteiket, magasabb hivatalnokok nem lehetnek szakszervezeti vezetők.**

KÖSZÖNÖM A MEGTISZTELŐ FIGYELMÜKET!

jozsef.safran@hotmail.com

