

Az európai közigazgatási tér alakulásáról I.

A közigazgatás egy ország belügyeinek részét képezi. Az elmúlt fél évszázadban azonban számos olyan világpolitikai és regionális politikai folyamat indult meg, amelyek átértékelték az állam hagyományos felfogását, felértékelték az államok egymástól való kölcsönös függőségét. Ennek következtében az egyes nemzeti közigazgatások is egy egyre növekvő jelentőségű nemzetközi környezetben kell, hogy végezzék a munkájukat. Különösen így van ez Európában, ahol a hagyományos nemzetközi hatások mellett egy sok különlegességet felmutató sajátos politikai intézményrendszer, az Európai Unió kialakulása módosította azt a közeget, amelyben a közigazgatási rendszerek a munkájukat végzik. A modern állam hagyományos felfogása

A modern állam születését az európai kontinensen az abszolútizmus megjelenésére és a vesztfáliai békerendszer kialakulására vezethetjük vissza. Az abszolútizmus az újszerű, a területi alapú államot irányító uralkodóhoz köthető, de az ország egészét megillető szuverenitás fogalmának meghonosításával járult hozzá a modernitás megjelenéséhez az államfejlődésben. Az 1648-ban megkötött vesztfáliai béke jelentősége ebben a tekintetben pedig abban áll, hogy az új világrend dokumentumaként szentesítette a területi alapú szuverén államot (March-Olsen 1998:944).

Ez az újonnan létrejövő vesztfáliai nemzetállami rendszer húzza meg a belpolitika és a nemzetközi politika közötti éles határvonalat. A belpolitikát az intézmények kiéptültsége, hierarchikus viszonyrendszer, erős kollektív identitások és közös érdekek jellemzik, míg a nemzetközi politika az erős intézmények hiányának, alacsony szintű szabályozottságnak, az egymással ütköző érdekeknek és identitásoknak a világa. Míg az ál-

lam koherenciát és egységet tud – a nemzeti identitás, és egyéb politikai identitások használatával – teremteni az adott politikai egységen belül, a nemzetközi rend anarchisztikusabb.

Ebben a világban az állam belső szuverenitása abszolút, azaz saját szabályai szerint alakíthatja ki szabályrendszerét, belügyeit, senki külső tényező sem avatkozhat be a belügyek intézésébe. Értelemszerűen a közigazgatás, a döntések előkészítése és végrehajtása, a szakpolitikák formálása a belső szuverenitás magvához tartozott. Ez az önállóság azonban nem jelentett teljes elszigeteltséget. Az államok közötti együttműködés működtetése, a földrajzi, kereskedelmi, katonai vagy kulturális kapcsolatok sűrűsége a közigazgatási rendszerek közötti kommunikáció lehetőségét is megnyitotta, és ennek eredményeként hatással is voltak egymásra az egyes nemzeti közigazgatások. Mégis, azt mondhatjuk, hogy a közigazgatás fejlődésére ható tényezők között a vesztfáliai békét követő három évszázadban szinte kizárólag belső hatásokat lehet említeni.

A nemzetközi környezet ebben az időszakban passzív tényező marad. Nem léteznek állandó nemzetközi szervezetek, az egyes konferenciák vagy tanácskozások nem szövik a kommunikációt olyan sűrűségűvé, amely közös szabályok megalkotását tenné szükségessé. Ahogyan a gazdaság területén egészen a tizenkilencedik század végéig az önálló nemzetgazdaságok és nem a kölcsönös egymásra utaltságra épülő világgazdaság határozza meg a világ képét, ugyanúgy a nemzetközi politikában sem kérdőjelezi meg senki a szuverén nemzetállamok kizárólagosságát.

A tizenkilencedik-huszedik század fordulóján induló lassú változás alapvetően két tényezőnek köszönhető. Az egyre szorosabb kereskedelmi kapcsolatok és az egyre gyorsabb kommunikációs és közlekedési lehetőségek az egymással kapcsolatban lévő, de határozottan lehatárolt nemzetgazdaságokat egyre inkább egy kölcsönös függőségen alapuló világgazdasági hálózatba fűzte. A tizenkilencedik második felében megjelenik az első gazdasági világválság, amely már jól mutatja a nemzetgazdaságok egymás közötti kapcsolatainak sűrűvé válását. A nemzetköziesedés tendenci-

ája ekkor még elsősorban a szabad kereskedelem bátorítása és a világpiaç kialakításának jegyében zajlott. A kor uralkodó felfogásának megfelelően a nemzetközi kereskedelem és az egymás gazdaságaiba befektető országok és cégek kölcsönös függősége a világbéke legfontosabb garanciája és megakadályozza egy fegyveres konfliktus kirobbanását a jövőben.

Tudjuk, hogy végül nem így történt, és az 1914-ben kirobbant első világháború a vesztfáliai békerendszer átalakításának másik fontos előidézőjévé vált. A világegés mindenki számára a szuverenitás hagyományos – vesztfáliai békén alapuló – fogalmának csődjét jelentette. A kisebb államok vonatkozásában elsősorban azért, mert nyilvánvalóvá vált, hogy az állami szuverenitás a huszadik század haditechnikai viszonyai között már nem foglalja magában az önvédelem képességét. A háború számukra azt a következtetést hozta, hogy fennmaradásuk érdekében össze kell fogniuk más országokkal, és abszolút szuverenitásuk bizonyos részeit meg kell nyitni, vagy akár fel kell áldozni. Ennek a folyamatnak egyik legkorábbi jele az 1922-ben Belgium és Luxemburg által létrehozott gazdasági unió, amely a gazdasági határok megszüntetését, a belga és a luxemburgi frank egymáshoz viszonyított árfolyamának rögzítését és közös statisztikai adatszolgáltatást jelentett.

Nemcsak a kisállamok, de a nagyhatalmak is azt a következtetést vonták le a háborúból, hogy a szuverenitás hagyományos felfogásán alapuló világrendet módosítani kell. Ennek a felismerésnek a jegyében született – meglehetősen ellentmondásos körülmények között – 1919-ben a Népszövetség, amelynek munkáját két ugyancsak állandó nemzetközi intézmény, a hágai székhelyű Állandó Nemzetközi Bíróság és a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal egészítette ki. A kialakuló rendszerezett nemzetközi együttműködés rövidesen olyan környezetet alakított ki, amely ugyan nem jelent meg kényszerítő erőként a nemzeti közigazgatási rendszerek számára, mégis egyfajta viszonyítási pontként befolyásolta a mindennapi gyakorlatot. A nemzetközi szervezetek összekötötték az együttműködésben részt vevő országok közigazgatási rendszereit és szakembereit. A kapcsolatteremtés és az együttműködés pedig kinyitotta

és érdeklődővé tette egymás iránt az addig zárt közigazgatásokat.

A rendszeres nemzetközi együttműködés kiépítésére tett kezdeti lépések azonban folytatás nélkül maradtak a huszadik század harmincas éveinek világpolitikai eseményei miatt. A Népszövetség tehetetlennek bizonyult a kialakult válság kezelésére, majd szétesett, a kirobbanó második világháború pedig úgy tűnt, hogy mindenfajta nemzetközi együttműködést hosszú távra levesz a napirendről.

Valójában magát a gondolatot a két világháború közötti időszak nemzetközi együttműködésének csődje egyáltalán nem tette idejétmúltta. Jól mutatja ezt az is, hogy még véget sem ért a második világháború, amikor 1945. június 26-án aláírták a Népszövetség helyébe lépő Egyesült Nemzetek Szervezete alapokmányát. A továbblépés jeleként az év során létrehozták az ENSZ egyes speciális kérdésekkel foglalkozó úgynevezett szakosított szervezeteit, mint pl. UNESCO (Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezet), FAO (Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet). Nem csak az ENSZ révén bővült a rendszeresített nemzetközi együttműködés. Ugyancsak 1945-ben jött létre – 1947-ben kezdte meg működését – az IMF (Nemzetközi Valutaalap) és a Világbank, amelyek részben a második világháború utáni újjáépítést és fejlesztést, részben pedig a rendszeres nemzetközi pénzügyi együttműködést voltak hivatottak szolgálni.

A már így is jelentősen sűrűbbé és intézményesítettebbé váló nemzetközi együttműködést a második világháborút követő amerikai külpolitikai doktrínának megfelelően regionális integrációs szervezetekkel erősítették meg. Így jött létre 1948-ban a nyugat-európai országok gazdasági talpraállását segítő úgynevezett Marshall-terv intézményi háttere, az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (OEEC, később OECD. 1949-ben alakult meg az észak-amerikai és nyugat-európai országok védelmi és biztonságpolitikai regionális szervezetként az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO). Az 1951-ben aláírt és 1952-ben hatályba lépett Párizsi Szerződés, amellyel Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország az Európai Szén- és Acélközösséget hozták létre, nem csupán egy új regionális együtt-

működés keret életre hívását jelentette, hanem az európai integráció kezdetét is.

Láthatjuk, hogy a második világháborút követő pár év a nemzetközi és regionális – ekkor még kizárólag kormányközi – szervezetek számának rohamos szaporodását hozta. Mindez azt jelentette, hogy a két világháború közötti időszak kudarcából a világpolitika alakítói nem azt a következtetést vonták le, hogy nincs értelme a rendszeresített együttműködésnek. Sőt, a lecke inkább abban állt, hogyan lehet fokozni az egymásra utaltságot termékeny együttműködéssé formáló intézményi kooperációt.

A vesztfáliai rendszer átalakulása

A két világháború látványos bizonyítékát adta annak, hogy az államok abszolút szuverenitásán alapuló vesztfáliai rendszer fölött eljárt az idő. Egyrészt, a haditechnika fejlődésével a kisebb területű vagy gyengébb gazdasággal rendelkező országok számára kétséggé vált az önvédelem képessége. Mivel magukat egyedül már nem tudták megvédeni, ezért vagy csatlakoztak egy erősebb államhoz vagy egy védelmi szövetségben igyekeztek részt venni. Bármelyiket is választották, mindkettő látványos rést ütött az abszolút szuverenitás és az önvédelmi képesség közképén.

Másrészt nyilvánvalóvá vált, hogy az egyes országok belpolitikai eseményei nem elszigetelt történések, hanem nagyon komoly hatással lehetnek más országok belpolitikájára, vagy éppen az egész világ alakulására. Az Egyesült Államokból kiinduló 1929-33-as világgazdasági válság nem csak amerikai belügy maradt. Komoly gazdasági, és legalább ennyire fontos társadalmi-politikai hatása volt az európai kontinensen is. Hasonlóképpen, a húszas évek német gazdasági válsága, majd az 1933-as parlamenti választások, amelynek eredményeként Adolf Hitler és pártja, a Nemzetiszocialista Német Munkáspárt alakított kormányt, rövidesen az egész földrész, sőt a világ jövőjét meghatározó események kiindulópontjává vált.

Mindezek a leckék azt tanították, hogy a vesztfáliai rendszerben abszolútnak tartott nemzetállami szuverenitás relativizálódott és helyébe a kölcsönös függés lépett. Azaz a világ egymásra utalt nemzetállamok olyan konglomerátumává vált, ahol bármelyik elem életében történő esemény kihatással lehet a többiekre vagy éppen az egész működésére is. A technikai fejlődés ered-

ményeként ez az egymásra utaltság tovább mélyült az azóta eltelt évtizedekben. Ma már nemcsak a biztonság- és védelmi politikai kihívások, a világgazdasági kölcsönös függőség, hanem a környezetvédelmi és természeti katasztrófák elhárításának feladata, sőt a jövővel kapcsolatos stratégiai tervezés is olyan feladatokat jelentenek, amelyeket az államok egyedül, elszigetelten nem tudnak megoldani. Az elmúlt időszak történéseinek köszönhetően a vesztfáliai rendszer megmozdulni látszik, és több jel is arra utal, hogy a korábbi éles határvonal belpolitika és nemzetközi politika között elmosódóban van.

Mindennek következményeként ma már a korábban zárt nemzeti közigazgatási rendszerek is egy egyre inkább a nemzetközi együttműködés által meghatározott térben működnek. Ennek a térnek az elemei megfigyelhetők a mindennapi működésben, és az általános elvek megfogalmazásának szintjén, illetve az ezek alkalmazása terén is. Mindazonáltal a kormányközi együttműködésen alapuló nemzetközi szervezetek működése alapvetően nem módosítja az egyes államok közigazgatási rendszerének logikáját. Alapvető szabályként fogadják el, hogy a közigazgatási rendszer kialakítása, annak intézményi összetevőinek meghatározása, és többnyire az eljárási kérdések szabályozása is teljes egészében az adott ország belügye.

Hanem is hoz létre univerzálisan alkalmazandó struktúrákat a kormányközi együttműködés folyamata mégis kialakít egyfajta kommunikációt az egyes nemzeti közigazgatási rendszerek között, mégpedig két irányban. Egyrészt horizontálisan, hiszen az együttműködésben részt vevő országok közigazgatási rendszerei egymással is kommunikálnak. A döntéselőkészítés vagy a döntés végrehajtása során a különböző nemzeti rendszerek folyamatosan kapcsolatban vannak egymással. Nemzeti hagyományoktól és sajátosságoktól függően intézményi vagy eljárási szempontból eltérőek lehetnek ugyan a különböző közigazgatások, azonban a rendszeressé váló együttműködés megköveteli az egymástól egyébként eltérő intézmények vagy eljárások egymásnak megfeleltetését és a partnerség kialakítását. Ez nem hoz létre azonosulást, még csak közeledést sem szükségszerűen, kétségtelen eredménye azonban, hogy az egymástól eltérő közigazgatási

rendszerek kapcsolatba kerülnek egymással és tanulnak egymástól, azaz a rendszeres együttműködés eredményeként átvehetnek egymástól jó és hasznos megoldásokat.

Másrészt kialakul egy vertikális kommunikáció is, azaz a tagállamok és a szervezet nemzetközi szintje között is kialakul egy rendszeres kapcsolat. A kormányközi nemzetközi szervezetek általában nem hoznak létre önálló közigazgatási rendszert nemzetközi szinten, hiszen ennek hiányoznak az alapvető lételemei. Az ottani döntéshozatal és döntéshozatal azonban szükségessé teszi intézmények, szabályok és személyzet létét, amely bizonyos esetekben relatív autonómiát adhat ezeknek az intézményeknek a nemzeti közigazgatási rendszerekkel szemben. Fontos hangsúlyozni, hogy a legtöbb esetben ez a relatív autonómia nem jelenti hierarchikus viszony kialakulását a nemzetközi és a nemzeti szint között. A mellérendeltségi viszonyban létrejövő kommunikáció itt is eredményezheti az egyszerű rendszeres együttműködés mellett a tapasztalatok vagy a jó megoldások cseréjét. Egyes esetekben ez az együttműködés már olyan széles és mély lehet a nemzetközi és a tagállami szint között, hogy a konvergencia, sőt egy nemzeti közigazgatási rendszer létrejöttének lehetősége is felvetődik. Látni fogjuk majd, az Európai Unió kapcsán egyes szerzők komolyan felvetik egy egysége európai közigazgatási tér megszületésének esélyét.

A legtöbb esetben azonban a hagyományos kormányközi együttműködés csupán gyakorlati kommunikációt alakít ki a nemzeti közigazgatások között, egységesülési vagy közeledési tendencia nem figyelhető meg. Önmagában azonban már ez a kommunikáció is komoly nyitást jelent az azt megelőző évszázadok zártsága után. Azt láthatjuk, hogy a közigazgatás a második világháború után a nemzetközi együttműködés fázisába lépett. Követve a nemzetközi politikai együttműködést a döntések előkészítésében és végrehajtásában komoly szerepet játszó közigazgatási rendszereknek is együtt kell működniük egymással.

A nemzetközi együttműködés elvi alapjai

A nemzetközi politikai együttműködés viszonylag korán szembesült azzal a ténnyel, hogy a kooperáció megvalósulásához többé-kevésbé azonos – vagy legalább hasonló – szemlélet- és

értékbeli alapok szükségesek. Elvi szinten ez abban az evidenciában jelent meg, hogy az azonos értéket valló politikai rendszerek között nyilván a magasabb fokú a bizalom és így könnyebb az együttműködés, mint a különbözők között. Gyakorlati szinten pedig a fejlesztés- és segélypolitika keserű korrupciós és politikai tapasztalatai fejlesztették ki azokat az elvárásokat, amelyek az adott ország közigazgatása számára is befolyásoló környezetként jelentek meg.

Már a második világháború utáni években meginduló együttműködési formákban megfogalmazódnak azok az elvek és értékek, amelyek általánosságban kijelölik a közösség lehetséges tagságát. A Marshall-tervben csak azok az országok vehetnek részt, amelyek elismerik a piacgazdaság és a demokrácia értékeit, hasonlóan fogalmazza meg értékelkötelezettségét a NATO is. A következő évek gyakorlati tapasztalatai azonban tovább részletezik és konkretizálják ezeket az elveket, kialakítva a jó kormányzás koncepcióját és kritériumrendszerét. Az így kialakuló, az egyes nemzetközi szervezetekben hasonlóan megfogalmazott feltételrendszer a tagállami közigazgatási rendszerek számára is aktív, alakító nemzetközi környezetként jelenik meg, amennyiben ennek szellemében kell működni a közigazgatásnak, ha részt akar venni az együttműködésben.

Így a nemzetközi környezet egyes országok közigazgatására gyakorolt hatását sok esetben nem a konkrét helyzetekben, hanem az általános elvek megfogalmazásánál érhetjük tetten. Az egyik ilyen általánosan megfogalmazott elv, sőt, mostanra elvárás a nemzeti közigazgatások működésével kapcsolatban az úgynevezett jó kormányzás szempontjainak alkalmazása.

Elsősorban a nemzetközi szervezetek számára nyújt ez garanciát, azon szervezetek számára, amelyek fejlesztési programjaikkal, adományokkal, együttműködési programjaikkal a nemzeti közigazgatásokkal kerülnek kapcsolatba, ugyanakkor a számukra a pénzügyi háttérrel biztosító országok felé pedig el kell számolniuk a jogszerű és felelősségteljes pénzfelhasználással. Mindez politikai kritériumok megfogalmazását is szükségessé teszi a nemzetközi együttműködés területén. S míg az államok szuverenitása a konkrét politikai megoldásokat vagy éppen a kormányzati politika irányultságát megvédi a vitássá tételtől,

a technikai-politikai alapelvek elégséges biztosítékot jelenthetnek a nemzetközi szervezetek számára az együttműködés közös nevezőjének megtalálására.

Az európai közigazgatások jelentős része azonban az elmúlt bő fél évszázadban nem csak kormányközi együttműködésben vettek részt. Európában az ötvenes évektől kezdve fokozatosan erősödött meg az a tematikájában és tagságában is folyamatosan bővülő regionális integráció, amelyet ma Európai Unióként ismerünk. Klasszikus kormányközi szervezetként kezdte meg működését, azonban az utóbbi évtizedek fejlődésének eredményeként példátlanul szoros, sok szempontból egyedi és formabontó megoldásokat felsorakoztató intézményi rendszerré vált, amely a nemzeti közigazgatások számára is új minőségű környezetet és újfajta kihívásokat eredményezett.

Az Európai Unió mint sajátos nemzetközi együttműködés

Az előbbieken a közigazgatásra hatást gyakorló nemzetközi tényezőknél elsősorban azokat az államok közötti együttműködési formákat vetjük sorra, amelyek a hegyománys, úgynevezett kormányközi munkamódszeren alapulnak. Ezek jellemzője, hogy a döntéshozatal a nemzetközi diplomácia szabályai szerint alakulnak, azaz a résztvevő tagállamok egyenlők, az állami szuverenitás egyértelmű birtokosai, tovább azonos szavazatoménnyiséggel rendelkeznek, és a szervezet döntéseinek meghozatalához konszenzusra van szükség.

A hagyományos nemzetközi együttműködési formák mellett azonban az elmúlt évtizedekben Európában kialakult egy, a többi államközi kooperációhoz képest több sajátosságot is felmutató regionális integráció, az Európai Unió. Míg a hagyományos kormányközi együttműködésen alapuló szervezetek kisebb mértékben érintik az állami szuverenitást, és így a nemzeti közigazgatásoknak is inkább csak elvi jelentőségű, tág mozgásteret megengedő viszonyítási pontokat ad, addig az európai integráció során a tagállamok a szuverenitásuk egy részének gyakorlását is átengedik a közösségi intézményeknek, és adott esetben a tagállami közigazgatásokat is azonos, konkrét teljesítendő feladatok elé állítják.

Az 1951-es Párizsi Szerződéssel létrejövő Európai Szén- és Acélközösség, valamint az 1957-es Római Szerződéssel megalakuló Európai Gazdasági Közösség és Európai Atomenergia Közösség 1967-től Európai Közösségek néven egységes intézményrendszerrel bíró szervezet 1993-tól viseli az Európai Unió nevet. Noha a kezdeti lépések még egy klasszikus, kormányközi együttműködés megteremtését körvonalazták, mind a tervek, mind pedig egyes sajátos megoldások túlmutattak az akkor sokak által reálisnak tartott kereteken.

A többi hagyományos együttműködési formához képest fontos eltéréseket okozott az intézményrendszer kialakítása, illetve a kialakuló jogrendszer egyes sajátosságai. Az Európai Szén- és Acélközösség esetében a Főhatóság, az Európai Közösségek, majd Unió esetében pedig az Európai Bizottság volt az az intézmény, amely kezdetől fogva új elemet jelentett a nemzetközi együttműködésben. Ezek a testületek ugyanis nem csak az egyébként a hagyományos államközi együttműködésben megszokott állandó titkárságok voltak, amelyek a szervezet mindennapi életét kiegészítő, a tagállamokat koordináló, de nekik mindig alárendelten működő szerepet töltenek be.

A Főhatóság és a Bizottság már a döntéselőkészítési, a döntési és a végrehajtási szakaszban is komoly szerepet kapott, akár olyan mértékben is, hogy a tagállamokkal önállóan szankciókat alkalmazhatnak, vagy más közösségi intézményhez – elsősorban a Bírósághoz – fordulhatnak. Ez a lehetőség ugyan szakpolitikailag csak korlátozott területen, alapvetően a közös piac kiépítését segítő politikák témáira korlátozva állt fenn, mégis azt modhatjuk, hogy ezzel az európai integráció már a kezdetektől megteremti a hagyományos kormányközi együttműködés kereteiből való kilépés lehetőségét.

A másik, már a kezdetben megnyilvánuló sajátosság a közösségi jogrendszer létrejötte, illetve annak közvetlen hatály és elsőbbsége a nemzeti jogszabályokkal szemben. Mindez azt jelenti, hogy a gazdasági integráció területén a közösségi intézmények által megalkotott jogszabályokat a tagállamok – eltérően a nemzetközi jogi normáktól – mindenféle ratifikációs és átültetési eljárás nélkül alkalmazhatják, sőt, kötelesek alkalmazni. Amennyiben pedig az elfogadott közösségi jogszabály és a nemzeti jogszabály egymással

ütközik, akkor a nemzeti jogszabályt kell módosítani, hogy a közösségi jogrenddel az összhang helyreálljon.

A közösségi jognak ezek a sajátosságai már kifejezetten nem a kormányközi együttműködés megszokott megoldásaira, hanem sokkal inkább egy föderáció belső jogrendjének hierarchiájára emlékeztetnek. Igaz ugyan, hogy a tematikai korlátok, valamint az a tény, hogy a jogszabályokat a tagállamok minisztereit magában foglaló Tanács hozza meg, nem csorbítja a nemzeti szuverenitást, mégis azt mondhatjuk, hogy az európai integráció már a kezdetektől fogva magában hordta a hagyományos együttműködés kereteinek meghaladását.

Mindez persze már a kezdetektől fogva új helyzet elé állította a tagállamok közigazgatásait is. A Bizottság szakpolitika-formáló szerepe, a közösségi jog belső jogként való megjelenése, az integráció előrehaladtával az ügyek szaporodása és a Tanács működésének intenzívebbé válása mind a jogalkalmazás, mind pedig a döntéselőkészítés és végrehajtás területén azt eredményezte, hogy a diplomáciához tartozó és a hagyományos belpolitikához tartozó belügyek határára fokozatosan alakult ki a két, sokszor eltérő logikájú terület keverékeként az európai ügyek tartománya. A múlt század nyolcvanas éveinek közepéig a gazdasági integráció területén a közösségi intézmények és a közösségi jogszabályok már nem külső tényezők voltak a tagállami közigazgatások számára, hanem a mindennapi működést meghatározó belső elemek.

Államépítés vagy nemzetállamok együttműködése?

Európai politikai rendszerek esetében a nyolcvanas évektől kezdve a politikai – és ezen belül a közigazgatási – rendszerek nemzetközi környezetének elemzésénél fokozottan kell számításba venni az Egységes Okmánnyal új lendületet nyerő európai integrációt. Az 1987-ben hatályba lépett Európai Egységes Okmány hivatalos célja az európai integráció eredeti küldetése, az egységes európai belső piac megteremtése volt. Az ennek eléréséhez megcélzott intézményi reformok azonban két területen is mély változásokat hoztak, új karaktert adva ezzel az egész folyamatnak. A belső piaci program kiteljesítésének jegyében új szakpolitikákat hoztak létre közössé-

gi szinten, és ezekben a Bizottság az eddigieknél sokkal komolyabb hatáskörökkel bírt. Másrészt, a döntéshozatali rendszer reformjával az európai integráció, legalábbis a szakpolitikai döntéshozatal területén letért a hagyományos kormányközi együttműködés logikájáról, és szélesítette az addig kizárólag csak a közös piaccal kapcsolatos alacsonyabb szintű szakpolitikai döntéseknél alkalmazott közösségi munkamódszert.

Az új, az eddigieknél szélesebb körben alkalmazott minősített többségi döntéshozatal logikájából adódóan egyértelműen túllép a hagyományos nemzetközi együttműködésen. Itt ugyanis a tagállamok már nem egyenlők, hanem nagyságuktól és népességarányuktól függően eltérő szavazatmennyiséget birtokolnak. Ez a logika sokkal inkább egy föderáció belpolitikai döntéshozatali logikája, mintsem egy hagyományos nemzetközi együttműködésé.

Így a nyolcvanas évektől kezdve a politikatudomány is egyre aktívabbá vált az európai integráció fejleményeinek értelmezésében. Fokozatosan bontakozott ki az az értelmezés, miszerint európai szinten is kialakulóban van egy politikai rendszer, amely azonban – születési körülményeinek és fejlődési sajátosságainak köszönhetően – döntően különbözik az európai államfejlődési hagyományoktól, és csak nagyon nagy távolságból találunk az amerikai államfejlődés mintáira visszaköszönő elemeket is.

A legfontosabb megkülönböztető ismérv itt az autoritativ hatalmi központ hiánya. Eltérően az európai és az amerikai – sőt, azt mondhatjuk, az összes ismert – államfejlődési folyamatoktól, az európai integráció közösségi szintje úgy mutat fel egyes államszerű attribútumokat, úgy közösíti a szuverenitás egyes elemeit, hogy közben nem hoz létre szuverént, azaz nem jön létre olyan autoritativ hatalmi központ, amely a legális és legitim kényszerítés lehetőségét birtokolva az államszerű működés magja lehetne. Egyfajta, sajátos politikai rendszer azonban ezen hiányosság mellett is kiépülőben van európai szinten. Azok, akik úgy gondolják, hogy itt nem csak egy kivételes helyzetben megvalósult rövid ideig tartó megoldásról van szó, a kormányzati tevékenység új típusáról kezdtek el beszélni. Ez alapozza meg a kormányzás-elméletek (*governance theories*) és

az új közigazgatás elméletei (*new public management*) népszerűvé válását.

Az analógiák keresését, és az európai integráció államfejlődéshez hasonló értelmezését tovább erősítették a kilencvenes évek fejleményei. Az 1993-ban hatályba lépő új alapszerződés, a Maastrichti Szerződés már egyértelműen a politikai integrációt tűzte maga elé célul. Ennek jegyében döntöttek az Európai Unió elnevezés mellett. Az évtized végén az euró, a közös pénznem jelezte a hagyományos, nemzetállami szuverenitás átalakulását, az integráció föderatív elemeinek erősödését. Mindennek eredményeként az ezredfordulón már sokan az Európai Uniót mint olyan politikai közösséget definiálták, amely rövidesen a klasszikus államiság minden tulajdonságát fel tudja vonultatni a közösségi szinten.

Ez a megváltozott nemzetközi és értelmezési környezet új igazodási pontokat jelentett a kormányok, és a nemzetállami közigazgatások számára is. A nemzetközi szervezetek növekvő jelentősége, az államok egyre erősebb kölcsönös függősége kinyitotta a közigazgatási rendszereket, amelyek így a nyolcvanas évektől kezdve nemcsak kifelé zárt nemzeti rendszereket jelentettek, hanem egy, egymással és a nemzetközi térrel egyre intenzívebb kommunikációban lévő nemzetközi hálózatot is alkottak.

A Maastrichti Szerződéssel új lendületet nyert folyamatot egy világpolitikai esemény is segítette. Az 1989-90-es közép- és kelet-európai demokratikus átmenetek a szocializmus megsemmisülésével hirtelen azt a már elveszítettnek hitt lehetőséget élesztették újra, hogy Európa – és vele együtt Németország – egyesülhessen, a hidegháború véget érjen. Ez azt jelentette az Európai Unió akkori tagállamai számára, hogy történelmi perspektívában fel kell készülni egy újabb, minden eddigieknél nagyobb és nehezebb, de történelmi és erkölcsi okokból szükségszerű bővítésre, valamint hogy erre alkalmassá kell tenni az intézményrendszert és a döntéshozatali szabályokat.

Nyilvánvaló volt már akkor is, hogy az eredetileg hat állam együttműködésére alapozott döntéshozatal és végrehajtás már a tizenöt államot magában foglaló EU-ban sem tud hatékonyan működni, nem is beszélve az esetleges keleti bővítés utáni helyzetről. Ezért, jóformán

még meg sem száradt a tinta a Maastrichti Szerződés szövegén, amikor 1996-ban már összeült az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferencia, majd az ezredfordulón a Nizzai Szerződés tesz újabb kísérletet az intézményi kérdések rendezésére.

Az ezredfordulón egymást érik az európai integráció karakterét alapvetően megváltoztató események. A közép- és kelet-európai demokráciák kialakulásával járó átmeneti instabilitás, a Szovjetunió és Csehszlovákia felbomlása, valamint a délszláv háború következményeként sokan a politikai unióban vagy éppen az európai föderációban látták a jövő útját. A Maastrichti Szerződéssel létrejött Gazdasági és Monetáris Unió erősítéseként 1997-ben elfogadták a Stabilitási és Növekedési Paktumot, amely a tagállamok költségvetési fegyelmének erősítését tűzte ki célul, 1998-ban pedig megkezdte működését az Európai Központi Bank. 1999. január elsején megjelent az euró mint közös elszámolási egység, amely 2002-től kezdve már tényleges pénzként jelezte a hagyományos nemzetállami szuverenitás egyik fontos elemének közösítését és közösségi szintre emelését.

Az európai integráció föderatív elemeinek erősödése még látványosabbá tette azonban az intézményrendszer politikai legitimációjával kapcsolatos hiányosságokat. Ráadásul az 1995-ben hivatalba lépett, Jacques Santer által vezetett Bizottság – először az európai integráció történetében – egy politikai-korrupciós botrány miatt idő előtt kénytelen volt hivatalából távozni. A botrány éles fényt vetett a közösségi intézmények felelősségének problémáira, és egyben remek érvet adtak azon politikusok kezébe, akik elleneztek a politikai és az addigiaknál szorosabb gazdasági integrációt, és az EU-t nemzetállamok közötti szabadpiaci együttműködésként szerették volna látni. Aggodalmaikat felerősítette a közép-európai demokráciák stabilitásával kapcsolatos általános bizalmatlanság. Sokan azzal érveltek, hogy az instabil országok felvételével maga az Európai Unió és annak tagállamai is gyengébbek és kockázatosabbak lesznek a jövőben.

A kialakult helyzetben tehát a közösségi szintre egyszerre nehezedett egy egységesítő és egy, a klasszikus nemzetállami együttműködésre visszatérést hirdető nyomás. A gazdasági

integráció befejezése, az eredmények konszolidálása, és mindenekelőtt a közös pénz stabilitás föderációszerű együttműködést tett szükségessé a tagállamok, azok szakpolitikai közigazgatásai és a közösségi intézmények között. Ugyanakkor a politikai intézmények legitimációs problémái, valamint a közép-európai térséggel kapcsolatos bizalmatlanság a nemzetállami különállást részécsítette előnyben.

A dilemma megoldására az európai integráció döntéshozói az előrelépést választották megoldásnak. Először is, a tagállamokkal kapcsolatos költségvetési kritériumokhoz hasonló politikai kritériumrendszert fogadtak el 1993-ban koppenhágai kritériumok néven, amelyet a felvételre váró közép- és kelet-európai tagjelölt országoknak teljesíteniük kell. A koppenhágai kritériumok teljesítése során a tagjelölt államok kötelezettséget vállaltak a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos elvek tiszteletben tartására. Az ugyancsak a csatlakozási tárgyalásokra megfogalmazott 1995-ös úgynevezett madridi kritérium volt az első közösségi dokumentum, amely kifejezetten a nemzeti közigazgatásokkal is foglalkozik, amennyiben előírja a tagjelölteknek adminisztratív kapacitásuk megerősítését.

A közigazgatás és a teljesítménye, mint immár nemcsak nemzeti belügy, hanem az európai integráció hatékonyságának kérdése, innentől kezdve egyre gyakrabban jelenik meg a közösségi szinten. Míg a már tagsággal rendelkező országok közigazgatási rendszereivel kapcsolatban a Bizottság tartózkodik közös feltételek megfogalmazásától, addig a tagjelöltek teljesítményéről szóló 1997-es bizottsági vélemény már részletesen tartalmazza azokat a reformokat, amelyeket a tagjelöltek közigazgatási reformjai során szükséges végrehajtani. Négy területet említ a Bizottság, ahol annak érdekében, hogy az ország közigazgatása a közösségi joganyagot alkalmazni tudja lépéseket kell tenniük a tagjelölteknek.

Ezek:

- A közszolgáltatásra vonatkozó külön szabályozás
- Az élethossziglani közszolgálati pálya feltételeinek megteremtése
- A közszolgálat politikai semlegességének biztosítása

- A magánszektor és közszolgálat közötti fizetési különbségek csökkentése.

A tagjelölt országok közigazgatásával támasztott közösségi kritériumok immáron meglehetősen részletességgel vallanak arról, hogy miből áll a közösségi intézmények által elképzelt jó közigazgatás képe.

Ezzel a folyamattal párhuzamosan kísérletek történtek a már tagsággal rendelkező országok belső közigazgatási együttműködésének erősítésére. A belső piaci program végrehajtása során már szorosan együttműködő közigazgatások jelentősége erőteljesen növekedett európai szinten is, amikor az 1995-ben hivatalba lépő Santer-bizottság szakpolitika formáló Bizottságként határozta meg önmagát. Ettől az időszaktól kezdve jelennek meg olyan kimutatások és teljesítmény-jelzőszámok, amelyek alapján értékelni és rangsorolni lehet a tagállami közigazgatásokat a közösségi jog végrehajtásának hatékonysága alapján. További lépést jelentett a 2000-ben elfogadott európai Alapjogi Charta, amelynek 41. cikke szabályozza a megfelelő ügyintézéshez való jogot is.

Részben a politikai integráció gondolatának erősítése, részben pedig a Santer-bizottság bukását követő általános elbizonytalanodás és bizalmi válság kezelése arra ösztönözte a Bizottságot, hogy elindítsa az európai kormányzás ambiciózus reformprogramját. Ennek első elemeként 2001-ben közzé tette az európai kormányzásról szóló Fehér Könyvét (European Commission 2001), amely egyrészt összefoglalta azokat az értékeket, amelyeken az európai szintű jó kormányzásnak nyugodnia kell. Emellett négy stratégiai változtatást javasolt a közösségi intézmények működésére, amely változások értelemszerűen a tagállami közigazgatásokra is hatással vannak.

Az Európai Bizottság megfogalmazásában a jó kormányzásnak az alábbi öt alapelven kell nyugodnia:

Nyitottság elve: az európai intézményeknek nagyobb fontosságot kell szentelniük a döntéshozatal során az átláthatóságnak és a kommunikációnak;

Részvétel elve: a polgárokat minél nagyobb mértékben be kell vonni a szakpolitikai javaslatok megfogalmazásába, illetve a döntések végrehajtásába;

Elszámoltathatóság elve: a döntéshozatali eljárás során minden résztvevőnek tisztában kell lennie a szerepével, csak így várható el tőlük, hogy felelősséget is vállaljanak tevékenységükért;

Eredményesség elve: minden döntést a megfelelő szinten és időben kell meghozni, és biztosítani kell a végrehajtáshoz szükséges eszközöket;

Koherencia elve: noha az Európai Unió hatáskörébe rendkívül szerteágazó szakpolitikák tartoznak a működés során biztosítani kell ezek koherenciáját.

A közösségi intézmények döntéshozatalának javítására a Bizottság alapvetően az alábbi az alábbiakat javasolta:

Az állampolgárok és a civil társadalom képviselőinek nagyobb fokú bevonása a döntéshozatalba és a végrehajtásba;

A közösségi joganyag egyszerűsítése, a jogszabályalkotás gyorsítása, a nemzeti szintű jogalkalmazás hatékonyságának növelése;

A nemzetközi intézmények és a globális rendre vonatkozó jogalkotásban való mélyebb részvétel;

A közösségi intézmények politikai stratégiájának újradefiniálása.

A megfogalmazott reformjavaslatok közül a nemzeti szintű jogalkalmazás hatékonyságának növelése érdekében a Bizottság szokatlan módon a tagállami közigazgatások működésére vonatkozóan is fogalmazott meg javaslatokat. Így javasolta, hogy jöjjön létre egy olyan együttműködés a közigazgatások között, ami lehetővé teszi a jó gyakorlatok és a hasznos tapasztalatok cseréjét. Hasonlóképpen, hasznosnak tartotta volna a Fehér Könyv, ha a központi közigazgatásokon belül speciálisan a közösségi jog alkalmazásáért és

annak koordinációjáért felelős egységek jönnek létre.

Az ezredforduló integrációs lendületét azonban megtöri az európai alkotmánytervezet kudarca. A francia és a holland elutasító népszavazási eredmény világosan megmutatta az integráció akkori korlátait. Ennek következtében a végül elfogadott Lisszaboni Szerződés államalapítás helyett inkább csak a meglévő struktúrák egyszerűsítésére és megerősítésére tett kísérletet.

A fejezetemben feltett kérdésre ma tehát az a válasz adható, hogy az európai integráció egy sajátos regionális nemzetközi együttműködés, ahol a hagyományos kormányközi elemek mellett növekvő – és egyedien nagy – számban találhatók meg a közösségi munkamódszerre jellemző, sőt, időnként kifejezett föderalista megoldások.

Jelenti-e ez a tagállamok közötti egyre szorosabbá váló szakpolitikai együttműködés a döntéseket előkészítő és azokat végrehajtó tagállami közigazgatások valamilyen egyesülését egyfajta európai közigazgatási térben? Ezt a kérdést járjuk körül a következő fejezetben. (folytatjuk!)

NAVRACSICS TIBOR

Felhasznált irodalom:

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

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

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