

Szabályozó hatóságok és felügyeletek az EU tagországaiban

Bevezetés

A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a közigazgatási reformhoz kapcsolódóan a független, szabályozó közhatóságoknak milyen a jogállása, figyelemmel az EU-ban érvényesülő tendenciákra, valamint saját hazai jogi környezetünkre. Az ezen kérdésre adható válasz egyszerre minősíthető könnyűnek és nehéznek.

Könnyű, mert jelenleg Magyarországon annak ellenére sincs a közigazgatási szerveknek egységes jogi szabályozása, hogy a 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról több kérdést, így az autonóm államigazgatási szerveket is megpróbálta szabályozni – korántsem kimerítő módon. A közigazgatás mai felépítésének rendszerezése elméleti kategóriákon alapul, nem szigorú jogi rezsím kérdése. Ehhez járul még az a tény is, hogy az EU sem szabályozza a tagországok nemzeti közigazgatását, így minden ország úgy szervezi meg közigazgatását, ahogy akarja.

Ugyanakkor nehéz is a kérdés megválaszolása, mert a közigazgatási rendszerünk megválaszolatlan kérdései mellett időtálló javaslatokat kell tenni, olyanokat amelyek működőképesek, nem ellentétesek a közjogi környezettel és azonos irányba hatnak a lassan kibontakozó fejlődési tendenciákkal. A nehézséget fokozza még az is, hogy a világ fejlett országaiban (OECD-országok) a tárgykört érintően nem egységesek a törekvések, elsősorban az angolszász érdekeltségű országok és a kontinentális Európa között nagy a különbség.

Tény azonban, hogy a piac működéséhez kapcsolódó állami felügyeleti mechanizmusra jellemző a politika által igen determinált klasszikus közigazgatástól való távolodás.

Igy hát az alapkérdés megválaszolásához át kell tekinteni a világ fejlett országaiban uralkodó tendenciákat és néhány konkrét megoldást, továbbá a magyar közjogi környezetet és a reformtörekvéseket.

* CSc., egyetemi docens, a Közigazgatási Jogi Tanszék tanszékvezetője

A lehetséges megoldások kidolgozása érdekében a tanulmány a nemzetközi tendenciákat veszi sorba.

I. A kormányzás fogalma és elvei az Európai Unió országaiban

a.) A kormányzás fogalma

A világ legfejlettebb országaiban – így az EU tagországaiban is – a kormányzás fogalma és gyakorlása nagy változáson ment keresztül az elmúlt évtizedben.¹

A változás lényege a kormányzás tág értelemben vett fogalmának – amely a végrehajtó hatalmi ág funkcióiból adódó feladatok ellátásán túli egyéb társadalomszervezői tevékenységet jelent – fokozatos kibővítésében nyilvánul meg.²

E változás magával hozza a kormányzás eszközszerének, intézményrendszerének és stílusának átalakítását is.³

A hagyományos közhatalmi eszközök mellett felértékelődnek a szervezési, megállapodásos és szerződési eszközök, az intézményrendszer kitágul a civil szektor felé – megváltoztatva ezzel a kormányzás társadalmi kapcsolatrendszerét. A közpolitikák kialakításának és végrehajtásának folyamatában a kooperáció és a koordináció válik meghatározó elemmé.

A megváltozott körülményeknek megfelelően változnak a kormányzás prioritásai is. Eszerint a modern kormányzás egyik fő feladata a társadalmi és gazdasági növekedés biztosítása. A kormányzás rendszere és stílusa meghatározza az állami működés hatékonyságát és ezen keresztül az adott ország lehetőségeit gazdasági és társadalmi célkitűzéseinek elérésére.

A kormány feladata a piac működésének feltételeit biztosítani a magánszféra érvényesüléséhez a civil szféra, a közösségek és az egyén jólétének érdekében.

A társadalmi és gazdasági növekedés egyik fontos összetevője a mozgásteret meghatározó jogszabályok minősége, amelyhez a közhatalmat képviselő kormány feladatákként a hatékony jogalkotás és az elavult jogszabályok jogrendszerből való folyamatos kiiktatása járul hozzá.

A kormányzás feladata ezen túlmenően olyan értékkategóriák érvényesítése a növekedés érdekében, mint
az átláthatóság,

¹ Vö. BALÁZS István, *A XXI. század közigazgatásának kihívásai*, Magyar Közigazgatás (2000/7).

² Ezt a témát dolgozza fel bővebben az OECD „*Questions et évolutions dans la gestion publique*” című kiadványa, OECD PUMA, Paris, 1997, 340.

³ Ezt rögzíti az OECD EU tagországokat is magába foglaló közigazgatási bizottsága nyilatkozata a XXI. század kormányzásáról = OECD PUMA C (2000) 91. sz. dokumentum.

arányos társadalmi és gazdasági teherviselés,
a méltányosság és
a kormányzásban való társadalmi részvétel.

A fejlett ipari államok – így az EU tagországok – kormányzatának fontos feladata a globalizálódó világban az ország megfelelő nemzetközi mozgásterének biztosítása. A nemzetállamok kormányai azonban egy magasabb integrációs szinten is kell, hogy érdeketet érvényesítsenek: a nemzetek ma még virtuális államának szintjén.

A jó kormányzás képes biztosítani a közérdekű közszektor hatékony működését. Minél hatékonyabb a közszektor, annál inkább képes segíteni a gazdasági és társadalmi növekedést.

A jó és hatékony kormányzás érdekében épp úgy kell megfelelő beruházásokat eszközölni, mint a vállalkozói szektorban.

A beruházások átfogják a
humán erőforrásokat,
az informatikai és információs infrastruktúrát,
a irodatechnikát és
a szervezet-fejlesztéseket.

A beruházások eredményeképpen egy összességében hatékonyabb, költségtakarékosabb és jobb minőségű közigazgatási szolgáltatás elérése a cél.

A kívánt eredmények elérése érdekében olyan, a magánszférában már alkalmazott módszereket igyekeznek a kormányzati munkába adaptálni, mint

a hatékonyságvizsgálatok, költséghaszon elemzések,
teljesítményértékelés,
minőségbiztosítási rendszerek stb.

A piaci módszerek közigazgatási alkalmazása azonban nem lehet automatikus és mechanikus, az alkalmazás határai adottak.

A modern kormányzás érdekében új típusú irányítási és felelősségi viszonyokat kell a közigazgatáson belül kialakítani.

A felelősség és az eszközök decentralizációja, személyhez kötése és folyamatos értékelése hosszabb távon alkalmas a közszoigálaton belüli szemléletváltás eléréshez, amely a rossz értelemben vett bürokratikus működés felszámolásának alapvető feltétele.

Csak egy ilyen folyamat végén képes a kormányzás szolgáltató jellegű közigazgatás kiépítésére, amelyben nem csupán az ügyfelek ügyeinek gyors és színvonalas elintézése a cél, hanem az ügyfélé válás megelőzése, a polgárok és szervezeteik részére minél szélesebb körű és pontos közérdekű információk biztosítása.

Mindezek alapján a kormányzás fogalmát az EU tagországokban több dimenzióban is vizsgálhatjuk.⁴

A kormányzás a közszektor keretében érinti a közigazgatási szervezetet, a közhatalmi felelősséget, a közhatalom korlátait és a szabályozó mechanizmust, melyek szükségesek az államhatalom gyakorlásához és amelyek meghatározzák a kormányzás módját.

A közügyek kormányzása biztosítja azt a struktúrát, melynek keretében a társadalmi tényezők közötti konzultációt követően a társadalmi erőforrások allokációja zajlik és az ezért való felelősség beáll. A jó kormányzás hozzájárul a közintézményekben való közbizalom kiépítéséhez és fenntartásához.

Ehhez nélkülözhetetlen a plurális demokrácia, a közérdeket megvalósító államhatalom ellenőrzésének megerősítése, valamint a társadalmi és gazdasági esélyegyenlőség biztosítása.

A magánszektor számára a kormányzás magába foglalja a piaci szereplők közötti intézményes kapcsolatrendszert.

A civil szféra számára a kormányzás biztosítja egyrészt az egyén és azok csoportosulásai, másfelől pedig az állami intézményrendszer és a piac közötti kapcsolatrendszert.

Tág értelemben véve a kormányzás tehát az állam a piac és a civil társadalom közötti kapcsolatrendszert fogja át.

b.) A kormányzás elvei

A kormányzás elvei az egyes országokban a különböző társadalmi értékrendek, történelmi hagyományok és a polgárok választása nyomán uralkodó aktuálpolitika szerint igen különbözőek lehetnek. Az EU tagországokban mégis van egy jól kitapintható közös elvrendszer, amely mindenütt egyformán fontos. Ezekre építve alakul ki az egyes országok sajátos kormányzati politikája. Ezek a közös kormányzási alapelvek az alábbiak:

- *Legitimitás:* A kormányzati intézményekbe vetett hit. A kormányzati intézmények megbízhatósága végső soron a kormányzás azon képességétől függ, hogy mennyiben képes a választók szükségleteinek és elvárásainak megfelelő eredmények elérésére. Az életképes társadalmak egyrészt a polgárok elvárásait felmérni és követni képes kormányzást igényelnek, másfelől pedig a demokratikus kormányzás sem létezhet társadalmi konszenzus és támogatás nélkül.

⁴ Az egységes nomenklatúrára tett kísérletet Tore MODEEN és Allan ROSAS, „*Indirect Public Administration in Fourteen Countries*” című munkájában, Åbo Akademy Press, 1988.

- *A jog primátusa:* Az alkalmazott törvényeknek és más jogszabályoknak átláthatónak, alkalmazhatónak, az egyenlőséget és a méltányosságot megvalósítónak kell lenniük.
- *Átláthatóság, elszámoltathatóság, feddhetetlenség:* Az átláthatóság célja kormányzati munka hatékonyságának növelése oly módon, hogy a választópolgárok ellenőrizhetik a meghozott döntések kialakításának egész folyamatát és a kormányzati felelősség érvényesülését egyaránt. A kormányzati működésnek nem csak törvényesnek, hanem etikusnak és korrupciómentesnek is kell lennie. A megbízható és hatékony kormányzás további feltétele a feddhetetlenség. Mindezek megvalósítása pedig feltételezi a választópolgárok és a kormányzati szervek közötti folyamatos információ-áramlást.
- *Hatékonyság:* A kormányzati intézmények működésének hatékonysága olyan működést feltételez, amely az erőforrásokkal jól gazdálkodik és a lehető legkisebb veszteségekkel képes a konkrét célkitűzések, eredmények elérésére, miközben követi és betartja a jogszabályokban foglalt előírásokat és eljárásokat. A hatékony kormányzás érdekében az azt megvalósító produktív és minőségi szolgáltatásokat teljesítő kormányzati intézményrendszert kell létrehozni és működtetni.
- *Koherencia:* A kormányzati működés koherenciájának célja annak biztosítása, hogy a különböző kormányzati intézmények működésükkel azonos célkitűzések megvalósítását szolgálják.
- *Alkalmazkodóképesség:* A különböző kormányzati tevékenységek nem statikusak, hanem dinamikusak. Folyamatosan jelentkeznek új társadalmi igények, kihívások vagy éppen veszélyforrások, amelyek arra kényszerítik a kormányzást, hogy az értékrendjét, szervezetét és célkitűzéseit valamint az ezekhez szükséges eszközrendszert megújítsa. Ez pedig folyamatos kormányzati innovációt és közpolitika-alkotást feltételez.
- *Az érintettek véleményének kikérése és részvétele a kormányzati munkában:* Az érintettek részvétele és konzultációja lehetővé teszi az igények megismerését és becsatornázását a kormányzati döntéshozatali eljárásba. Ezek integrálása megnöveli a kormányzás külső támogatottságának mértékét, valamint elősegíti a társadalom igényeihez jobban alkalmazkodó kormányzati döntések meghozatalát.

A vázolt elvek a globalizálódó világban gyors tartalmi változásokon esnek át, ami a kormányzás intézményrendszerének, eszközeinek és stílusának gyors módosulását idézi elő.

c.) A kormányzati intézményrendszer tipológiája

A kormányzati intézményrendszer az államhatalom konkrét gyakorlásának módját jelentő kormányformát kitöltő kormányzati szervekre és azok működésére vonatkozó jogi szabályok összességét jelenti.

A kormányforma alapvetően a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág valamint az államfői funkció viszonyát tükrözi.

Az EU tagországok körében e tekintetben az alkotmányos monarchia, a parlamentáris köztársaság valamint a félprezidenciális köztársasági kormányformák merülnek fel.

Az alkotmányos monarchiában valamint a parlamentáris köztársaságokban az államfőnek nincs önálló végrehajtó hatalmi funkciója, de a tág értelemben vett „jó kormányzáshoz” elengedhetetlen az alkotmányos szerepkörök magas szintű gyakorlása.

A félprezidenciális rendszerekben a végrehajtó hatalmi funkció kormányzati gyakorlása megoszlik az államfő és a kormány között.

További megkülönböztetés tehető aszerint, hogy a végrehajtó hatalmi funkció irányítását és megvalósítását végző szervezet a kormánytestületként vagy egyszemélyi vezetés alapján működik.

Ami a kormányzati szervek tipológiáját illeti, e tekintetben többféle nézet is létezik.

Szűk értelemben kormány alatt a végrehajtó hatalmi ág csúcsán elhelyezkedő döntéshozó szervet értjük, amely a központi közigazgatás általános hatáskörű irányító szerve.

Tág értelemben a kormányzati szervek alatt értjük a kormánynak, mint csúcsszervnek a működését előkészítő és végrehajtó szervek összességét is.

Az összehasonlító közigazgatás tárgykörében született munkák nagy probléméja, hogy nincs egy nemzetközileg elismert egységes fogalomrendszere, nomenklatúrája a közigazgatási szervtípusoknak. Az egyes nagy közigazgatási rendszerekben eltérő fogalmi kört értenek a kormányzati, a kvázi kormányzati, a kvázi nem kormányzati és a nem kormányzati szervtípusok alatt.⁵

A továbbiakban az OECD – a világ fejlett országainak közigazgatásával foglalkozó – Közigazgatási Bizottsága által használt fogalmi kört vesszük alapul.⁶ Ezek az alábbiak:

⁵ Erre azért van szükség, mert jelenleg ez az egyetlen nemzetközileg is elfogadott és közigazgatási tényeket, adatokat tartalmazó kiadványt kibocsátó szerv. Jelen munka is alapvetően e szervezet által készített dokumentumok alapján készült (forrás: www.oecd.org).

⁶ *Non Departmental Public Bodies*.

A végrehajtó hatalom jellege

E cím alatt határozzák meg a kormányformát és alapvető módon jellemzik végrehajtó hatalom gyakorlását

A központi közigazgatás

A kormányfő

E címszó alatt ismertetik a kormányfő jogállását, megbízatásának keletkezésére, megszűnésére valamint a hatáskörére vonatkozó legfontosabb jogi előírásokat és a kialakult gyakorlatot.

A kormányfő hivatala

E pont tartalmazza a különböző elnevezés alatt működő, a kormányfő munkáját segítő hivatali szervezet típusát, jogállását, szervezetét, működésének alapvető szabályait.

Központi koordinációs, döntéshozó szervek

Itt ismertetik a tulajdonképpeni kormány működésének jellemzőit, akár testületi, akár miniszterelnöki vagy kabinetkormányzásról is legyen szó az adott konkrét esetben.

„A koordinációs és/vagy döntéshozó szerv” elnevezés azt a különbséget rejti magában, hogy a kormány tagjainak összességéből álló szerv testületként működő döntéshozatali szerv, vagy csupán a kormányfő által meghozott kormányzati döntések előkészítő és a döntéseket végrehajtó koordinációs jogkörű.

Konzultatív, tanácsadó szervek

A kormányzati döntéseket előkészítő, ágazatközi feladatokat ellátó, nem kormánytagokból álló, általában testületként működő szervek köre.

A központi közigazgatási szervek

E körbe tartoznak a központi közigazgatás különös hatáskörű, jellemzően hivatali formában működő szervei, amelyek legfontosabb szervtípusa a minisztérium.

Az EU tagországokban azonban a központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek több típusa van, így a minisztériumok mellett a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveknek⁷ több típusa is működik.

⁷ Az 5. sz. jegyzetben foglaltak alapján az alapvető forrás az először 1992-ben kiadott, majd azóta folyamatosan aktualizált *Public Management: OECD Country Profiles*, Paris, 1992 című kiadvány.

II. Egyes meghatározó EU tagországok kormányzati rendszere

1. Franciaország

a.) A végrehajtó hatalom jellege

Franciaország a félpreszidenciális köztársasági kormányforma modellje. A végrehajtó hatalom megoszlik a köztársasági elnök és a kormányfőként működő első miniszter között. A köztársasági elnök erős jogkörökkel rendelkezik a külügyi és védelmi igazgatásban, míg az első miniszter jogköre a civil közszolgálat irányításában erős.

b.) A kormányfő

Az első minisztert a köztársasági elnök nevezi ki a parlamentben többséghez jutott vagy kormányképes párt által javasolt személyek közül. Az első miniszter irányítja a kormány munkáját, gyakorolja a hatáskörébe utalt intézkedési jogköröket, kinevezi a vezető köztisztviselőket és katonai vezetőket, irányítja a miniszterek, államtitkárok munkáját. Meghatározza a kormány munkáját, dönt a miniszterek, államtitkárok közötti vitás kérdésekben.

c.) A kormányfő hivatali szervezete

A kormányfő hivatali szervezete – a kormányfő kiemelt kormányzati szerepkörére tekintettel – nagy létszámú és igen differenciált szervezet. A hivatali szervek között kiemelt szerepet játszik a kormány főtitkársága, amelyet a kormány főtitkára, mint köztisztviselő vezet. A kormány főtitkára gondoskodik a kormányülések előkészítéséről, részt vesz a kormány ülésein és előkészíti annak jegyzőkönyvét. A főtitkár felelős a törvénytervezetek és más jogszabálytervezetek előkészítéséért, gondoskodik a jogszabályok hivatalos közlönybe való megjelentetéséről. Ellenőrzi a kormányhatározatokban foglalt feladatok, hatáskörök végrehajtását illetve betartását, a parlamenti interpellációkra adott válaszok előkészítését. A főtitkár irányítja a jogi iroda munkáját, gondoskodik a tárcaközi egyeztetésekről. A kormány főtitkárságához tartozik az igazgatási és pénzügyi szolgálat, a Hivatalos Közlöny Igazgatóság valamint a Francia Dokumentációk nevű kormányzati kiadó.

A miniszterelnök hivatalához tartozik ezen felül a

- személyi titkárság és a kabinet,
- az információs, sajtó és kommunikációs szolgálat,
- az EU ügyek minisztériumközi főtitkársága,

a nemzetvédelmi főtitkárság,
a közigazgatási és közszolgálati főigazgatóság.

A tárcaközi bizottságok, valamint a miniszterelnök mellé delegált miniszterek, államtitkárok, valamint a tervezési kormánybiztos háttérszervezete a Miniszterelnöki Hivatal.

Mindez azt eredményezi, hogy a Miniszterelnöki Hivatal nagy létszámú, 3-4000 köztisztviselőt és politikai munkatársat foglalkoztató szakosított szervezet.

d.) Központi döntéshozatali, koordinációs szervek

A kormány az első miniszterből, a miniszterekből és az államtitkárokból álló viszonylag nagy, 40-50 fős testület. A kormány hetente egyszer ülésezik, az üléseken a köztársasági elnök elnököl.

A munkában részt vesznek a miniszterek és a napirendek által ügykörükben érintett államtitkárok. Az ülések napirendjét a kormány főtitkára készíti elő, amelyről a köztársasági elnök dönt.

A kormány testületi ülésén a más fórumokon előkészített döntéseket véglegesítik vagy hagyják jóvá. A kormány szűkebb testülete a köztársasági elnök által vezetett tárcaközi tanácsok valamint az első miniszter által vezetett tárcaközi bizottságok.

A kormány – mint testület – jogkörébe tartozik a törvénytervezetek megvitatása, a kormányrendeletek kiadása valamint egyes vezető köztisztviselők kinevezésével kapcsolatos jogkörök gyakorlása.

e.) Konzultatív, tanácsadó szervezetek

Franciaországban igen nagy számú konzultatív szervezet működik a kormányzati munka segítése céljából, és az ilyen szerveknek nagy hagyományai vannak.

Egyik legjobban ismert ilyen szervtípus a *főtanácsok* kategóriája, akik általában a minisztériumi főigazgatóságok mellett működnek, tagjaik között megtalálhatók a szakmai, érdekképviseleti, tudományos stb. szervek valamint a közigazgatási szolgáltatásokat igénybe vevők képviselői (ilyenek például a közutak, közhidak főtanácsa) de ide tartoznak a közszolgálat irányításában meghatározó szerepű paritásos közigazgatási bizottságok is. A főtanácsok feladata a közszektor szolgáltatásait igénybe vevők véleményének kikérése. A konzultatív eljárásokat törvényben vagy kormányrendeletben meghatározottak szerint kell lefolytatni, sok esetben a közigazgatási szerv érvényes döntéséhez szükséges e szervek véleményének, vagy egyetértésének kikérése.

Két speciális szervtípus közvetlenül az alkotmányból eredő jogkörben jár el.

Az egyik a Gazdasági és Szociális Tanács, melynek véleményét kötelezően ki kell kérni a gazdasági és szociális ügyeket érintő törvénytervezetek kidolgozásánál, a gazdasági tervek készítésénél, a nyugdíj- és a társadalombiztosítási rendszert érintő kérdésekben. A tanácsban részt vesznek az ország különböző társadalmi és gazdasági erőinek képviselői, a különböző szakmák, foglalkozások képviselői, a szakmai érdekképviseleti szervek képviselői stb.

A másik ilyen szervezet az Államtanács, amelyben a mindenkori első miniszter elnököl, tagjai pedig az államtanácsosok, akik főtisztviselők. Az Államtanács szerepe kettős: egyfelől a kormány tanácsadó szerve, közreműködése egyes jogalkotási és jogszabály-előkészítő eljárásban kötelező. Másfelől az Államtanács a közigazgatási bíráskodás csúcsszerve.

Az Államtanács – mint tanácsadó testület – négy szekcióban eljárva (pénzügyi, közmunkaügyi, szociális és belügyi) jelentéseket és tanulmányokat készít, vizsgálatokat folytat. Az Államtanács véleményét kötelezően ki kell kérni a kormány által készített törvényrendeletéről, a törvények végrehajtásáról hozandó kormányrendeletek tervezetéről. A kormány által alkotható jogszabályoknak pedig van egy olyan típusa (ez főként az államszervezet működését és a közszolgálatot érinti), amely „Államtanácsban” hozott rendeletnek minősül, azaz a kormány által javasolt normaszöveg végleges változatát az államtanács határozza meg. A kormány ezen felül kikérheti az Államtanács véleményét bármely jogi illetve közigazgatást érintő kérdésben. Az Államtanács javaslatot tehet továbbá a közigazgatás reformjára is.

Az Államtanács közigazgatási bírósági funkciója független az előbbieken tárgyalt konzultatív szerepkörétől. Ez utóbbi ügyekben kvázi bíróságként önálló döntési jogkörrel rendelkezik és a közigazgatási bíráskodás egyik alapvető modelljét valósítja meg.

f.) Központi igazgatási szervek

A központi közigazgatás különös hatáskörű meghatározó szervtípusa a minisztérium, melyet kormányrendelettel lehet létrehozni, és azzal lehet a feladat és hatáskörét is meghatározni, az Államtanács véleményének kikérése mellett. A minisztereket és államtitkárokat a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel az első miniszter javaslatára. A miniszterek különböző jogállásúak lehetnek. Az államminiszteri rang a miniszteri feladatkör kiemelt jelentőségét húzza alá, ezen kívül pedig lehetnek tárcát vezető miniszterek, a tárcaminiszterek mellé delegált miniszterek, államtitkárok, a miniszterelnök

mellé delegált miniszterek és államtitkárok. A delegált miniszterek és államtitkárok mindig annak a miniszternek vagy a miniszterelnöknek a feladatkörében járnak el önálló felelőséggel, aki mellé delegálták, annak munkáját segítik. Felhatalmaz alapján a miniszterek rendeletalkotási jogkörrel is rendelkeznek törvény vagy kormányrendelet végrehajtására, vagy az alájuk rendelt közigazgatási szervezet irányítására. A miniszter a költségvetési fejezetgazda.

A miniszter részt vesz a kormány ülésén, képviseli a tárcát a parlament előtt. A miniszter vezeti a minisztériumot, munkáját a kabinet segíti. A kabinet politikai tanácsadókból és köztisztviselőkből áll. A kabinetfőnök és a kormány által meghatározott számú politikai tanácsadó megbízatása a miniszter megbízatásához kötődik. A kabinetben belül a szakmai feladatokért a köztisztviselőként működő kabinetigazgató felel, ő irányítja a minisztérium szervezetéből a kabinetbe rendelt köztisztviselők munkáját.

A kabinetben belül referensek működnek, sajtószolgálat, miniszteri titkárság, valamint parlamenti összekötők tevékenykednek.

A minisztérium feladata a kormányzati döntések előkészítése, az ágazat irányítása és ellenőrzése, ezen a szinten azonban operatív egyedi ügyekkel általában nem foglalkoznak.

A minisztérium szakmai apparátusát a kormány által kinevezett főtitkár irányítja. A minisztériumi szervezet főigazgatóságokra, igazgatóságokra és osztályokra, valamint szakszolgálatokra és csoportokra oszlik.

A központi közigazgatásban számos nem-minisztériumi formában működő központi hivatal is működik, melyek egy részét államtitkár vezet, míg másokat köztisztviselők irányítanak (például Állami Polgári Repülésbiztonsági Hivatal, Statisztikai Hivatal, Munkabiztonsági Hivatal stb.). A központi közigazgatás munkáját segítik a különböző közintézmények, amelyek lehetnek közigazgatási, ipari és kereskedelmi illetve műszaki és tudományos jellegűek. A közintézmények önálló közjogi személyiséggel rendelkező, a minisztériumi irányítástól független és általában kollektív vezetési elven működő közfeladatot ellátó szervezetek.

2. Németország⁸

a.) A végrehajtó hatalom jellege

Németország kormányformája parlamentáris köztársaság. A Német Szövetségi Köztársaságban a végrehajtó hatalom megoszlik a szövetségi kormány, a tartományok és a helyi önkormányzatok között. Szövetségi szinten a végrehajtó hatalom letéteményese a szövetségi kormány, amelynek működésében – modell értékűen – meghatározó szerepe van a szövetségi kormányfőnek, a kancellárnak. A kormányzást pedig egy sajátos német modell, a „*kancellári kormányzás*” jellemzi.

b.) A szövetségi kormányfő

A szövetségi kormányfő a szövetségi kancellár, aki kiemelt alkotmányjogi helyzetben van. A kormánytagok közül egyedül őt választja a szövetségi parlament és a kormányzati felelősséget is ő jeleníti meg a törvényhozás előtt. Bizalmatlansági indítványt is csak ellene lehet benyújtani az új kancellár személyének megjelölése mellett (konstruktív bizalmatlansági indítvány).

A kancellár javasolja a köztársasági elnök számára a kormánytagok kinevezését és felmentését. A szövetségi kancellár irányítja a kormány munkáját, ennek keretében meghatározza miniszterei számára a kötelezően követendő kormánypolitikai elveket, amelyek végrehajtása során azonban a miniszterek önállóan járnak el. A kancellár határozza meg az egyes miniszterek feladatkörét.

A kancellári demokrácia a kormány munkájában azt jelenti, hogy a kormányfő szabadon választja meg a minisztereit és jelöli ki a követendő politikai irányvonalat. A kinevezett miniszterek azonban igen nagyfokú önállósággal rendelkeznek, tevékenységük korlátja a már említett

kancellári politikai irányelv illetve,

vitás esetekben a kabinet (kormány) többségi döntése.

A kancellárnak nincs közvetlen hierarchikus hatalma miniszterei felett, a politikai irányelveket nem követő minisztert végső soron csak felmentetni tudja.

⁸ A politikai köztisztviselők olyan munkakört látnak el, amelyben a kormány aktuális politikájával folyamatosan összhangban lévő álláspontot kell képviselniük, ami azt jelenti, hogy megbízatásuk alól indokolás nélkül felmenthetők és rendelkezési állományba helyezhetők. Ilyenek a minisztériumi államtitkárok, főigazgatók, a diplomáciai vezetők, a biztonsági szolgálatok vezetői, a szövetségi bűnügyi rendőrség vezetője stb. 1999-ben 413 fő a 130000 szövetségi köztisztviselőből.

Erős, sőt meghatározó a kancellár szerepköre a kormány létrehozásában, a kormánypolitika kialakításában, de nagy a miniszterek önállósága a végrehajtásban, illetve a kormánynak, mint testületnek a miniszterek közötti vitás kérdések eldöntésében. (Az más kérdés, hogy a politikai irányelvek is a miniszterek előterjesztése alapján készülnek, azok egyeztetése a kancellárral a kancellári hivatalon keresztül történik, és csak ritkán fordul elő a kancellár és minisztere közötti nyilvános vita. A kancellárral egyet nem értő miniszternek pedig a kialakult alkotmányos szokások szerint le kell mondania.)

c.) A kormányfő hivatala

A kancellári típusú kormányzás ismertett modelljében igen fontos szerepe van a kancellár és a miniszterek közötti folyamatos egyeztetésnek. Ezt a szerepet a szövetségi kancellária látja el, amely szintén speciális modellt jelent a Miniszterelnöki Hivatalok körében. A kancellária ugyancsak a tükör-elv alapján épül fel, miszerint a kancellária belső szakmai egységei a kormány illetve a miniszteriális struktúrát követik (tükör-referatúrák).

Ez a szervezeti rendszer biztosítja a kormányzati működés szempontjából szükséges folyamatos információáramlást és koordinációt a tárcák és a kancellár között. A tárcáktól induló és a kancellária által közvetített kezdeményezésekből alakul ki a kancellár által meghatározott kormánypolitika, amelyet a tárcák önállóan valósítanak meg, melyek megfelelő végrehajtásában a kancellária folyamatosan ellenőrzi. Ezt elősegíti az is, hogy a tükör-referatúrákban alkalmazott köztisztviselőket rendszerint abból a minisztériumból rendelik ki (meghatározott időre), amellyel folyamatosan fennáll kapcsolattartási kötelezettségük.

A kancellária szervezete magába foglalja a kormány titkársági feladatait ellátó szerveket, a kancellár személyi titkárságát és kabinetjét.

A szövetségi kancellária vezetője politikai köztisztviselő. A kancellária háttérszervezete a kancellária mellé rendelt államminisztereknek és miniszterhelyetteseknek, akik a kancellár által meghatározott önálló feladatkörben járnak el.

A kancellári hivatalban jól elkülöníthetők politikai koordinációs és a szakmai szervezetek, melyekben politikai kinevezettek tevékenykednek.

d.) Központi döntéshozó, koordináló szerv

Bár a kormányzati politika ágazati területeinek a kidolgozása a tárcák szintjén történik, a kancellária közvetítésével és koordinációjával a kancellárból és a miniszterekből álló kormánynak nagy szerepe van a közpolitikák jóváhagyásában. A kancellári kormányzásban a kollegialitás elvét a kormány valósítja meg, amely megtárgyalja a legfontosabb kormányzati kérdéseket, egyezteteti a tárcák álláspontját – véleményeltérés esetén pedig – dönt a vitás kérdésekben.

Az általában 18-20 fős kormány ülésén a szövetségi miniszterek, a szövetségi kancellária vezetője, a kancellár parlamenti államtitkára, a szövetségi elnöki hivatal vezetője, és a szövetségi kancellár kabinetfőnöke vesz részt. Az ülésen a kancellár elnököl, és a kormány többségi szavazattal hozza meg döntéseit, szavazategyenlőség esetén a kancellár szavazata dönt. A döntések során a pénzügyminiszter, a belügyminiszter, illetve az igazságügy miniszter meghatározott tárgykörökben vétójoggal rendelkezik. Ilyenkor meg kell ismételni a szavazást, és csak akkor lesz érvényes a kormány határozata, ha az ismét elnyeri a kormánytagok többségének és a kancellárnak a támogató szavazatát.

A kormány munkáját kabinetbizottságok segíthetik, amelyek két vagy több miniszterből állnak, és melyeket a kancellár, a kancelláriát vezető miniszter, vagy a kijelölt miniszter vezet. Ezen felül több tanácsadó testület is működik kormányzati szinten, amelyek meghatározott kérdéskörökben javaslatokat tesznek a kormány számára. A különböző tanácsok összetételét jogszabályok és kormányhatározatok rögzítik. E tanácsokban részt vehetnek szövetségi és tartományi miniszterek, szövetségi önkormányzati képviselők, a szakmai és érdekképviselői szervek képviselői (ilyenek például a Gazdaságpolitikai Tanács, a Pénzügyi Tervezési Tanács, stb.)

e.) Konzultatív, tanácsadó szervek

A kormányzati munkát segítő konzultatív és tanácsadó szervek túlnyomó többsége – a miniszteri szerepkörnek megfelelően – a tárcák szintjén működik. Ezek általában *ad hoc* jellegű szervek, meghatározott feladattal és határidővel, vannak azonban állandó bizottságok és tanácsok is.

f.) Központi közigazgatási szervek

A legfontosabb különös hatáskörű központi szervek a minisztériumok, amelyek az ágazati politika-formálás, az irányítás és a koordináció szervei, kidolgozzák az ágazati programokat és a jogszabály- és törvénytervezeteket.

A tárcák feladatkörükben önállóan járnak el, de a jelentősebb döntéseket (például jogszabály-tervezeteket) egyeztetni kell a többi érintett szervvel is. Amennyiben nem sikerül konszenzust kialakítani, végső soron a kormány dönt.

A minisztériumok – mivel végrehajtó operatív funkciót nem látnak el, – nem nagy létszámúak; élükön a miniszter áll. A minisztert munkájában személyi hivatala, a kabinet segíti. A kabinet alkalmazottai politikai köztisztviselők, akiket indoklás nélkül fel lehet menteni.

A kabinetben személyi titkár, sajtó- és parlamenti titkár, kabinet titkár, stb. működhet.

A miniszter munkáját 1-3 államtitkár segíti, akik politikai kinevezettek (politikai köztisztviselők). Az államtitkárok alá 1-3 minisztériumi főigazgatóság tartozik. A főigazgatók is politikai köztisztviselők. A főigazgatóságok igazgatóságokra, aligazgatóságokra és osztályokra oszlanak, ahol különböző jogállású köztisztviselők dolgoznak.

A minisztériumokon kívül központi szövetségi szinten számos olyan központi hivatal működik, amely nem része a minisztérium struktúrájának, és amelyek szakigazgatási feladataikat különböző szintű autonómiával látják el. Ilyenek például a Szövetségi Egészségügyi Hivatal, a Szövetségi Kartell Hivatal, a Szövetségi Statisztikai Hivatal, stb. A közigazgatási feladatokat ezen túlmenően, számos nem közigazgatási szervként működő közjog által szabályozott intézmény látja el, amelyek legjellemzőbb típusai a

- korporációk (köztestületek),
- a közjogi személyiséggel rendelkező közintézetek;
- a jogi személyiség nélküli közintézetek,
- alapítványok és
- a közvállalatok.

3. Az Egyesült Királyság

a.) A végrehajtó hatalom jellege

Az Egyesült Királyság alkotmányos monarchia. A végrehajtó hatalmat a miniszterelnök és a kabinet gyakorolja. Az uralkodót a jelentősebb kormányzati

ügyekben a miniszterelnök rendszeresen tájékoztatja, és kikéri véleményét. Az uralkodó nevezi ki a miniszterelnököt.

b.) A kormányfő

A kormányfő az első miniszter, akit – mint az alsóházban többséggel rendelkező párt vezetőjét – a királynő kér fel kormányalakításra. A kabinet ülésén a kormányfő elnököl, ő választja ki a minisztereket, akiket bármikor fel is menthet. A miniszterelnök közvetlenül is beleszólhat bármely minisztérium ügyeibe, az alsóházban hetente válaszol a kormányzással kapcsolatban feltett kérdésekre. A kormányfő felelős a közigazgatásért, e minőségében meghatározza a kormány felépítését és személyi összetételét, jóváhagyja a legmagasabb szintű közigazgatási vezetők (miniszterhelyettesek, igazgatók stb.) kinevezését. Meghatározza a minisztériumok közötti feladatmegosztást, irányítja a nemzetbiztonsági szolgálatokat.

c.) A kormányfő hivatala

A kormányfő hivatala a „Miniszterelnöki és Kabinet Hivatal” nagy létszámú és igen összetett feladatkörű szerv.

Elnevezéséből látszik, hogy a hivatal alapvetően két nagy feladatot lát el: egyfelől a kormányfő tevékenységének politikai, szakmai és technikai segítsége, másfelől pedig a kormány, mint testület (kabinet) működtetésének háttérszervezete.

A Hivatalt a kormány titkára vezeti, aki köztisztviselő. A hivatal három nagy egységre oszlik, amelyeket igazgatási koordinátor vezet így:

- a kormányzati csoport,
- a szociálpolitikai csoport, valamint
- a gazdasági, ipari és természeti erőforrás csoport, ezeket egészíti ki a külügyi titkárság.

A kormányzati csoporton belül a kabinet titkárság tevékenykedik.

A csoportokon belül titkárhelyettesek által vezetett szakszolgálatok működnek. A kormányfő hivatalának alkalmazottai nagyobb részben köztisztviselők, de vannak politikai kinevezettek is.

A hivatal fő feladata a kabinetkormányzás lényegéhez tartozó kabinetbizottságok (szűkebb miniszteri testületek) működtetése. Ezzel magyarázható, hogy a hivatal belső szervezete átfogja a kormányzati igazgatás teljes területét.

d.) Központi döntéshozatali, koordinatív szervek

A kormány a kabinet, amely a miniszterelnök által vezetett és a legfontosabb miniszterekből álló (kabinetminiszterek) testület és amely legfeljebb 22 tagú lehet. A kabinet feladata a kormány politikájának meghatározása, a kormány irányítása és a minisztériumok munkájának koordinálása. A hetente rendszeresen üléselő kabinet ülésére a feladatkörüket érintő napirendekhez a nem kabinettag minisztereket is meghívják. A kabinet-kormányzás a kollektív felelősség elve alapján működik. A kabinet zárt ülésén a miniszterek kötetlen formában vitatják meg a kormánypolitikai kérdéseket. Ha a kabinet egy kérdésben döntött, úgy a kollektív felelősség elve értelmében a döntéssel minden kabinettagnak azonosulnia kell, nyilvánosan meg kell védenie a döntést függetlenül a saját, egyéni – esetleg eltérő – véleményétől. Ha erre nem képesek, akkor vagy hallgatnak, vagy le kell mondaniuk. Ha egy kabinettag miniszter nyilvánosan bírálja a kabinet egy döntését, akkor a miniszterelnök felmenti. A kabinet munkájának nagy részét bizottsági rendszerben végzi. A két vagy több miniszterből álló bizottságok által hozott döntések a kabinet döntéseivel azonos értékűek. A bizottságok összetételéről és feladatköréről a miniszterelnök dönt. Ilyen bizottságok működnek a gazdaságpolitika, a külügy a védelem, a belügy illetve a szociális igazgatás területén.

e.) A központi közigazgatási szervek

A minisztériumok a kormánypolitika végrehajtó szervei, számuk 30-35 közt mozog. A minisztériumot a miniszter vezeti, a jelentősebb minisztériumok élén kabinetminiszter áll. A minisztereket miniszterhelyettesek segíthetik. A minisztérium szakmai vezetője az állandó titkár, aki köztisztviselő és felelős a szervezet és személyzet ügyeiért, a szakmai tevékenységért és a pénzügyekért.

A minisztériumban dolgozó köztisztviselők áthelyezhetők más minisztériumba is.

A minisztereknek lehet nem köztisztviselő tanácsadója is, akinek a megbízatása a miniszter megbízatásától függ.

A minisztériumokon belül független feladatkörű főigazgatóságok vannak, amelyek a főigazgató irányítása alatt állnak és nagyfokú önállósággal rendelkeznek.

A központi közigazgatási szervek másik nagy csoportja a nem miniszteriális köztestületek. (*Non Departmental Public Bodies*) E végrehajtó testületeknek saját személyzete, költségvetése és jogszabályban rögzített

feladat- és hatásköre van, működésük során nem tartoznak a miniszterek irányítása és ellenőrzése alá.

A központi közigazgatás keretében működnek még a miniszteri tanácsadó testületek, amelyek lehetnek állandó és eseti jellegűek. Sajátos jogorvoslati fórumként működnek a különböző közigazgatási törvényszékek (például ipari, társadalombiztosítási, lakbérügyi stb.), melyek a rendes bíróságoknál gyorsabban és rugalmasabban dönthetnek az állampolgárok és a közigazgatási szervek közötti vitás kérdésekben.

III. A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák érvényesülési köre a világ fejlett országaiban

a.) Általános jellemzők

Közvetett közigazgatásról akkor beszélünk, amikor nem klasszikus közigazgatási szervek látnak el közigazgatási feladatokat célszerűségi, hatékonysági vagy szakmai – ritkábban politikai – megfontolások alapján.

Autonóm struktúrák alatt pedig olyan, a végrehajtó hatalmi ágtól relatíve független közigazgatási szerveket értünk, amelyek közigazgatási feladatokat látnak el, azonban jogállásuk és feladatkörük kapcsolódik az összes alapvető hatalmi ághoz. Ez utóbbi jellegük mindenekelőtt a kormánytól való független működést teszi lehetővé.

Amikor a jelzett két fogalmat a világ fejlett országaiban vizsgáljuk, ez alatt mindenekelőtt az OECD tagországait értjük. A feldolgozást pedig az teszi lehetővé, hogy az OECD közigazgatási bizottsága (amely magába foglalja az összes EU tagország képviselőjét is) évek óta vizsgálja a közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák közigazgatási szerepét⁹ és ajánlásokat fogalmaz meg a tagországok felé.

Az 1980-as évekre jellemző volt a közigazgatás vonatkozásában, hogy a klasszikus közigazgatás (államigazgatás, helyi önkormányzati közigazgatás, rendészeti közigazgatás) átalakult. Ez a változás kétirányú volt. Egyfelől a kormány által irányított államigazgatás feladatai megváltoztak, gyarapodtak és tartalmilag szervező típusúvá váltak. A többletfeladatok ellátása pedig azt váltotta ki, hogy ezen feladatok ellátásába fokozottabban bevonják a helyi önkormányzatokat oly módon, hogy számukra feladatokat adnak át (decentralizáció) illetve az államigazgatási feladatok ellátását nem közigazgatási, de a köz- és a magánszektor határán található szervekre (közintézet,

⁹ Vö. *Les autres visages de la gouvernance publique agences, autorités administratives et établissements publics* OCDE, Paris, 2002, 306.

közttestület, köztvállalat, közalapítvány stb.) bízzák (funkcionális decentralizáció).

Maga az államigazgatási szervezet is megváltozik az átalakulás kapcsán. Részint a központi államigazgatás feladatokat ad le a területi államigazgatási szervek irányába (dekoncentráció), emellett pedig egyes államigazgatási területeken megkezdődik az autonóm struktúrák kialakulása.¹⁰ E bonyolult folyamatnak számos oka van. Ezekből azonban kiemelendő az, hogy a társadalom bizalma megrendült a politikai váltógazdálkodással irányított klasszikus közigazgatással szemben. Azokon a területeken pedig, amelyek a polgári demokrácia, az állam és a gazdaság számára meghatározók (médiák, gazdasági verseny, piacfelügyelet stb.) igyekeztek kivonni a szakigazgatási feladatok ellátását a kormány irányítása alól. Ez a folyamat, különböző intenzitással még ma is tart azzal, hogy megjelenési formája országonként más és más. A lényeg, hogy e területeken fontosabb társadalmi érdekek bizonyul az, hogy a legálisan hatalomra jutott politika se tudjon beavatkozni a konkrét döntéshozatali mechanizmusba, mint a plurális hatalomgyakorlás klasszikus elve.

A szervezeti és döntéshozatali függetlenség, továbbá a meghozott döntések kizárólag bíróság előtti megtámadhatósága a függetlenség záloga.

Az ide tartozó szervek újabb elnevezése a független szabályozó közhatóság,¹¹ amely azonban országonként eltérő jogállást takar. A politika és a szakigazgatás elválasztásának Európában tehát igen sok megoldási formája akad, ezek vázlatos áttekintése ezért hasznos lehet.

b.) Európai megoldások¹²

Amint azt már említettük, került az EU nem szabályozza a tagországok nemzeti közigazgatását és ez lehetővé teszi azt, hogy a fejlett Európa közigazgatása igen sokszínű legyen.

A működési tapasztalatok ugyanakkor kialakították azoknak a közös vonásoknak és értékeknek a körét, amelyek mentén az európai közigazgatás halad: a közös európai közigazgatási tér¹³ felé.

A politikailag változó és a szakmailag állandó elemek elválasztásának elve a közigazgatási szervezeti rendszeren belül ezek közé az elvek közé tartozik, és

¹⁰ Lásd bővebben BALÁZS István, *Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák* = Alternatív gondolatok a közigazgatásról, Budapest, 1991 (Közigazgatási Füzetek 3. szám).

¹¹ Bővebben lásd HORVÁTHI M. Tamás. *A szabályozó hatóság típusú szervek szabályozási koncepciója*, MKI, 2003. kézirat.

¹² Az uniós tagság miatt korlátozódik az áttekintés az európai országokra.

¹³ Lásd erre JÓZSA Zoltán, *Az európai közigazgatási tér*, Magyar Közigazgatás (2003/12).

jellemző a független jogállású szervek egyre gyakoribb megjelenése a piaci szabályozás terén.

A független szabályozó közhatóságok nem jogalkotó szervek, hanem felügyeleti tevékenységet ellátó, hatósági jogalkalmazó szervek, melyek döntései azonban alkalmasak a piaci műveletek befolyásolására.

Ennek keretében célszerű tehát áttekinteni azt, hogy egyes meghatározó (rendszer-alkotó) európai országokban milyen szervek valósítják meg a feladatokat.

Németországban hagyományai vannak a független szabályozó közhatóságoknak, erre a német alkotmány 87. §-a ad felhatalmazást. Ilyen típusú szervek jelen a közmunkák piacán, de újabban a légi közlekedés felügyeletét is ilyen szerv látja el (Deutsche Flugsicherung GmbH). Jellemző, hogy az ilyen típusú szervek nem elsősorban a klasszikus minisztériumi funkciókat veszik át, hanem inkább az új feladatok ellátására hozzák létre ezeket. Az ide tartozó szervek szerepére jellemző, hogy a közigazgatásban dolgozók mintegy 22%-a dolgozik a szövetségi ügynökségeken. Az ügynökségek jogállása egyedi, azokat mindig a statuáló törvény rögzíti (például a gyógyszerjogi törvény - *Arzneimittelgesetz*). A statuáló törvények főként a feladatokra és a jogi eszközökre (hatáskörre) koncentrálnak, és kevésbé a felépítésre és a működésre. Ez esetben pedig, a felügyeletet az ezen funkciót ellátó minisztérium látja el, ami nem jelent igazi garanciát a független működésre. Jogilag a német ügynökségeknek négy kategóriája van:

- szövetségi ügynökségek (közvetlen szövetségi közigazgatás)
- közjogi jogi személyiségű szervezetek
- magánjogi szervezetek delegált közigazgatási hatáskörrel, és
- magánjogi szervezetek eredeti közigazgatási hatáskörrel.

A különböző típusú ügynökségek között feladat-hierarchia van és csak a szövetségi ügynökségek, mint közjogi jogi személyek rendelkeznek hatósági jogkörrel (például Gyógyszerbiztonsági Szövetségi Ügynökség). A további három kategória által ellátott feladatok inkább szervező, ellenőrző jellegűek.

Az ügynökségek feletti felügyelet a miniszteri felelősség elvéből következően mindig a felügyelő minisztert illeti. A miniszteri felügyelet tartalma a jogi, a költségvetési, a létszámra vonatkozó és a közbeszerzéseket érintő kérdésekre terjed ki.

Az ügynökségeknek szinte semmilyen kötődése nincs a parlamenthez. Az ügynökségek döntései ellen rendes jogorvoslattal lehet élni, tehát nem korlátozódik a bíróság előtti megtámadás lehetőségére. Ritka kivétel az ettől való eltérés.

A német ügynökségek a politikával közvetlen kapcsolatban nem állnak, de működésük a felügyelő miniszter politikai felelősségébe tartozik. A jövő tendenciája azonban éppen a felügyelet tartalmának törvényi szintű szabályozása annak érdekében, hogy a működés nagyobb függetlensége valósulhasson meg.

Az Egyesült Királyságban a végrehajtó ügynökségek az 1980-as évek közigazgatási reformja eredményeképpen alakultak ki. Mára a brit közigazgatás meghatározó elemeivé váltak, 131 végrehajtó ügynökségben dolgozik a brit közszolgálat háromnegyede, mintegy 375000 fő.

A végrehajtó ügynökségek azért jöttek létre, hogy tehermentesítsék a minisztériumokat, specializált és képzett munkaerő lássa el a közfeladatokat, valamint hatékony, költségtakarékos közigazgatás valósuljon meg.

A végrehajtó ügynökségek jogállása rugalmas, az általuk ellátott feladatok függvényében változó. E feladatok lehetnek közszolgáltató vagy hatósági igazgatási feladatok egyaránt. Amennyiben a végrehajtó ügynökségek önálló hatósági jogkörrel rendelkeznek, úgy számukra törvény önálló jogi személyiséget állapít meg. A végrehajtó ügynökségek ágazati politikáját a minisztérium állapítja meg, de végrehajtási önállósággal rendelkeznek. Az ügynökség vezetőjét – pályázat alapján – az irányító miniszter nevezi ki határozott időre és a kinevezést a miniszterelnöki kabinet hagyja jóvá.

A végrehajtó ügynökségek munkáját különböző szervek ellenőrzik és értékelik az alábbiak szerint.

Az egyik leggyakrabban alkalmazott megoldás, hogy az irányító miniszter a minisztérium apparátusától független szakértőt nevez ki (bíz meg) e feladatra. (*senior departmental sponsor*). E személy olyan, aki egyaránt élvezzi az irányító miniszter, valamint az ügynökség igazgatójának bizalmát. A másik választható megoldás, ha az irányító minisztérium köztisztviselőiből és független külső szakértőkből álló minisztériumi konzultatív tanács látja el e feladatokat.

Ha egyik mechanizmus sem működik, akkor az ellenőrző és értékelési feladatokat az ügynökség igazgatótanácsa látja el, mely tagjainak akár több, mint fele külső szakértőkből áll, akik az ügynökség által biztosított szolgáltatásokkal érintettek köréből kerülnek ki. Az igazgatótanács külső tagjait az irányító miniszter rendszeresen bevonja az irányító munkába. Érdemes kiemelni, hogy mindhárom megoldás közös vonása, hogy az irányító politikus miniszter közvetlenül nem lát el az ügynökséget ellenőrző, értékelő feladatokat, ami a végrehajtási függetlenség alapvető garanciája.

Az ügynökségek belső ellenőrzése az EFQM minőségirányítási modell, a minőségi karta, valamint az „Investor in People” humán-erőforrás-gazdálkodási rendszeren keresztül történik.

A végrehajtó ügynökségek és a parlament kapcsolata igen összetett. A parlament vagy annak illetékes bizottsága beszámoltathatja az ügynökség vezetőjét vagy az azt irányító minisztert. Egy új ügynökség létrehozása esetén a feladatkör és a célok meghatározása kapcsán ki kell kérni a parlament véleményét. Amennyiben a parlament nem ülészik, úgy a székhely szerinti képviselői körzet képviselőjének véleményét kell kikérni, és a soron következő ülésen kell tájékoztatni a parlamentet.

Sajátossága még a brit rendszernek, hogy a végrehajtó hatóságok delegált jogi szabályozási jogkört is kaphatnak. Ez utóbbi esetben jogállásuk szabályozó ügynökségi lesz. Az ügynökségek döntései ellen több jogorvoslati eszköz is rendelkezésre áll. Ezek közül van olyan, amely a szervezeten belüli eszköz és a saját határozat visszavonását, módosítását szolgálja; vannak eszközök a felügyeletet ellátó miniszternél; végső fokon pedig mindig rendelkezésre áll a bírói út lehetősége. Specialitása a brit jogorvoslati rendszernek, hogy a feladatkörében mulasztó köztisztviselőt – jogszabálysértés esetén – a bíróság előtt kártérítési felelősségi eljárás alá lehet vonni, ezen kívül létezik az ügyféli panaszok kivizsgálásának parlamenti mediátorának (*Parliamentary Commissioner for Administration*) tevékenysége is.

A brit ügynökségi rendszer működésének eredménye az, hogy az 1063 ügynökségi célkitűzés (2002-ben) közül 75% megvalósult vagy meghaladottá vált, a 25% pedig nem valósult meg. Ez pozitív folyamatot jelent az 1999-es 34%-hoz és a 2000-es 29%-hoz képest. A jövő tendenciáit az ügynökségek számának növelése jelenti ott, ahol minőségi közszolgáltatásokra van szükség. A feladatellátási indikátorokat a négy évre érvényes közszolgáltatási megállapodások tartalmazzák.

Franciaországban – csak úgy, mint már az eddig tárgyalt országokban – a független közhatóságok létrehozásának és működtetésének jogi keretei régebb óta adóttak, de ezen típusú szervek elszaporodása főleg az 1980-as évektől jellemző. A francia közigazgatás alapvetően centralizált és e jellegét a 80-as évek elejétől két nagy reformfolyamat oldotta: az egyik az 1981-es decentralizációs reform, amely a helyi önkormányzatok önállóságát, feladat és hatáskörét növelte; a másik reform ezzel párhuzamosan, de időben később a központi közigazgatás átalakítását jelentette. A központi közigazgatásra sokáig az volt jellemző, hogy az államigazgatási hatáskörök gazdája a kormány, a miniszterelnök delegálta e hatásköröket a miniszterekre, akik pedig a minisztériumi igazgatóságokon (amelyeket az Államtanács engedélyez) illetve

az állam (minisztérium) külső szervein keresztül (területi államigazgatási szervek) valósít meg.

E megoldás lényege tehát, hogy minden államigazgatási hatáskör a kormánytól delegált hatáskör, így bármikor visszavonható, elvonható. Egyes közszolgáltatási feladatok ellátására azonban már korábban is mód volt ún. igazgatási közintézeteket létrehozni, amelyek a minisztériumi döntések megvalósításának a minisztérium szervezetétől elkülönült, jogi és hatásköri önállósággal működő közjogi jogi személyek. Az igazgatási közintézetek azonban mindig egy központi államigazgatási vagy önkormányzati szerv irányítása alatt állnak, így önállóságuk végrehajtási típusú.

A Világban bekövetkezett változások hatására azonban a francia közjog is módosult és témánk szempontjából fontos új jogi kategóriaként a 80-as években létrejöttek az ún. független közigazgatási hatóságok (*les autorités administratives indépendantes*). A francia Államtanács szerint e szervek az állam nevében járnak el, de nincsenek a kormánynak alárendelve, feladataik jobb ellátása érdekében önállósággal rendelkeznek, döntéseiket csak a bíróság vizsgálhatja felül. Ennek érdekében szabályozási joggal, hatósági jogkörrel, ellenőrzési jogkörrel, utasítási joggal és szankció alkalmazásának jogával bírnak.

Az első ilyen szervezet 1978-ban jött létre és a Nemzeti Informatikai Szabadság Bizottság intézményében valósult meg. Ma már mintegy 30 ilyen típusú szervezet működik a Piacfelügyelettől a Nemzeti Sportdopping Elleni Bizottság közötti igen széles skálán mozogva. A független hatóságok egy része külföldi példák alapján jött létre, így például a Tőzsdeműveletek Bizottsága, az ORTT stb.

A független hatóságok közös jellemzője, hogy nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel, tehát a központi állami szervezet részei és csak a feladatukhoz rendelt önállósággal bírnak. Különösen a költségvetési és a személyzeti önállóságuk hiánya feltűnő, amely megkérdőjelezi valódi függetlenségüket.

Az egyes független közhatóságok döntési jogköre is igen változatos, mert a teljes döntési jogkörrel rendelkezők mellett vannak olyanok, amelyek csak véleményezési joggal bírnak a miniszter felé.

A független hatóságok döntései ellen jogorvoslat a közigazgatási törvényszékek előtt van. Felügyeleti intézkedésként döntéseiket megsemmisíteni, megváltoztatni nem lehet.

A független közhatóságokat általában törvény hozza létre, amely rendelkezik feladataikról és működésük kereteiről egyaránt. Mivel azonban e szervek nem tartoznak a kormány irányítása alá, munkájuk ellenőrzése még nem igazán kialakult, de leginkább a parlamenten keresztül történik. Ezen

túlmenően az Államtanács vizsgáló szekciója lát még el ilyen feladatokat, valamint az ombudsman szerepét ellátó Köztársasági Mediátor.

E szervek továbbfejlesztését a brit modell irányába tervezik. Eszerint a távlati célként a minőségbiztosítást, a szolgáltatási szerződéseket valamint a külső, független ellenőrzési rendszer kiépítését az igazgatottak bevonásával kívánják megvalósítani.

c.) Fejlődési tendenciák

Az OECD 1999-2001 között vizsgálta a tagországokban a független (szabályozó) közhatóságok kérdéskörét.¹⁴

Ennek eredményeképpen sikerült egy átfogó képet adni arról, hogy milyen intézményi formákon keresztül valósulnak meg a független hatóságokkal szembeni elvárások az egyes országokban.

Ugyanakkor a közös vonások nem szolgáltatnak elégséges alapot arra, hogy az ilyen típusú szervek felépítésére és működésére, valamint tevékenységi területére egy átfogó ajánlást fogalmazzanak meg. Inkább a „legjobb gyakorlati példák” bemutatása jellemzi a felmérést. Ennek ellenére néhány következtetést az itt példaként és vázlatosan ismertetett ország esetében is le lehet vonni. Ezek a következők:

- A független hatóságok szélesebb körű alkalmazása mindenütt a jobb kormányzás célkitűzését kívánja elősegíteni.
- A függetlenség relatív és célhoz kötött, mindenekelőtt a közvetlen politikai ráhatást kívánja kizárni e szervek esetében.
- A függetlenség azonban nem eredményezheti a jogorvoslati jogok korlátozását és még kevésbé az ezen szervek működése feletti ellenőrzés kiiktatását.
- E szervek tevékenységének irányításában és ellenőrzésében azonban új módszereket alkalmaznak, így például a feladatok mennyiségét és minőségét megszabó közszolgáltatási szerződéseket, a független külső szakértők bevonását és a szolgáltatók képviselőit magukba foglaló irányító tanácsok létrehozását, minőségirányítási és biztosítási rendszerek alkalmazását stb.
- A parlament fokozottabb ellenőrző szerepének kiépítését.

A független hatóságok alkalmazása azonban veszélyeket is hordoz magában. Így mindenekelőtt kiemelhető az a tény, hogy ezen szervek mindenütt eltérnek a hagyományos jogrendtől, egyedi jogállásúak, e tény pedig nem segíti a közigazgatás átláthatóságának ügyét.

E szervek rugalmasabb működése felborítja a hagyományos közigazgatási értékrendet és elbizonytalanítja a klasszikus közigazgatás elemeit. A végrehajtó

¹⁴ Lásd mint 1. számú jegyzet

hatalomért felelős kormányt (elnököt) megfosztja hagyományos irányítási eszközeitől, miközben a politikai felelősségük megmarad.

Megfigyelhető, hogy a globalizáció jegyében elsősorban a piacgazdaságot és annak infrastruktúráját érintő területeken van jelen a független (szabályozó) közhatóságok rendszere, e téren pedig a nemzetközi nagytőke érdekeltsége rendre megmutatkozik a nemzeti kormányok eszközeinek csökkentésében.

Azoknál a független hatóságoknál, ahol szabályozási jogkör is van, az megbontja a hagyományos jogforrási rendszert, amely a jogállamisággal ellentétes és jogbizonytalansághoz vezet. Az angolszász jogban ugyan vannak hagyományai a szabályozási jogkör delegációjának, de a kontinentális rendszerekben nincs, így egyedi ügyben hozott döntés foglal magába normatív szabályozást.

A független szabályozó közhatóságok léte ellentétes lehet a hatalommegosztás elvével, mert egy szervezetben jelentkezik a szabályozás, a konkrét jogalkalmazás, az ellenőrzés és a szankcionálás funkciója. Bár minden ma működő rendszerben van mód bírósági felülvizsgálatra, sok országban ez azonban az ügyfelek számára nehezen alkalmazható, bonyolult, hosszadalmas és drága eszköz.

Az érdekeltek bevonása e szervek irányításába és ellenőrzésébe szép törekvés, de különösen a piaci szabályozó közhatóságoknál belterjessé teheti az igazgatást, legalizálja a rejtett korrupciót.

Mindezekre tekintettel a független hatóságok rendszere ma még inkább tekinthető a hagyományos közigazgatás korrekciós tényezőjének, mint alternatívájának.