

## Az Európai Unió intézményeinek közgazgatási rendszeréről és humánpolitikájáról

Állítólag Madeleine Albright mondta, még az USA külügyminisztereként, hogy az EU intézményi és döntéshozatali rendszerének megértéséhez vagy zseninek, vagy franciának kell lenni. Az Európai Unió központi közigazgatása valóban a világ legbonyolultabb adminisztratív rendszere, és valóban magán viseli a francia közigazgatás nyomait. Ez tetten érhető a szimbolikában (az Európai Bizottság testülete szerda délelőttként ülésezik, a francia kormányhoz hasonlóan, az EU-nak mindhárom székhelye francia nyelvterületen fekszik és az EU intézményekbe való bekerüléshez a francia közigazgatásban bevezetett vizsgálóhoz hasonló felvételin kell átesnie a jelentkezőknek), de az irányítás rendszerében, illetve a szervezeti mentalitásban szintén. Természetesen az EU-intézmények (alapvetően az Európai Bizottságról fogok beszélni ebben a cikkben, mert ez az intézmény a legnagyobb és legjelentősebb) szervezetlélektana és irányítási mechanizmusai is folyamatosan változtak, változnak az újabb és újabb tagok megjelenésével. Rendkívül nagy hatású volt az angolszász (Nagy-Britannia, illetve kisebb részben Írország), illetve a skandináv csatlakozási fordulók hatása ebben a tekintetben. A 2004-es keleti bővítés szintén számtalan reformot, szervezeti, intézményi átalakítást provokált ki.

### AZ EURÓPAI TISZTVISELŐI KARRIER

Milyen személyzeti politikai elvek alapján működik a közel húszezer tisztviselőt foglalkoztató Európai Bizottság bürokráciája? Mindenekelőtt fontos hangsúlyozni, hogy az európai tisztviselői karrier valóban élethosszra szóló pálya. Aki ebbe a tisztviselői karba bekerül, az esetek döntő többségében nyugdíjazásáig ott is marad. Ennek alapvetően két oka van: egyrészt mert ez a tisztviselő szándéka, másrészt pedig az őt alkalmazó intézménynek is éppen ez a szándéka. A jelentkező mindent megtesz, hogy bekerüljön, a közigazgatási szerv (a Bizottság) pedig mindent megtesz, hogy megtartsa. Ilyen szempontból ideális minta a magyar közigazgatás számára is, hiszen komolyan motiválja a tisztviselőt a tudatos pályaválasztásra és magas szintű munkavégzésre. Nézzük meg alaposabban, hogy ez hogyan történik a brüsszeli közigazgatásban, a gyakorlatban!

Az EU-közigazgatási pálya egyfajta izoláltságot jelent a környezettől és a szülőföldtől is, hiszen a több tízezer eurokrata elszakadva saját or-

szágától él és dolgozik az EU-intézményeiben, amelyeknek értelemszerűen szinte semmilyen kapcsolata nincs a helyi hatóságokkal vagy tágabb értelemben a helyi társadalmi közzeggel. Valóban állam az államban, vagyis aki arra az elhatározásra jut, hogy belép az EU-intézményekbe, az egy komoly és vélhetően nem egy rövid átmeneti időre szóló döntést hoz arról, hogy elszakad korábbi életétől. Mindez természetesen az EU-adminisztrációba lépők esetében az élethosszig tartó, vagy legalábbis jelentős időszakra vonatkozó karrierdöntés irányába mutat. Ennyiben tehát ez az adminisztráció nem mérhető össze egy nemzeti közigazgatással.

De természetesen nem ez az oka az EU-közigazgatási pályák élethosszra szóló jellegének, hanem sokkal inkább a rendszer stabilitási garanciái. A legfőbb stabilitási garanciák a következők: a *teljes körű gondoskodás*,<sup>[1]</sup> a *szakmai és egzisztenciális függetlenség* garantálása, a *politikai függetlenség* garantálása, a *bőkezű javadalmozás*.<sup>[2]</sup> Az utóbbi szorul a legkevesebb magyarázatra, de néhány példával érdemes illusztrálni.

Egy pályakezdő tisztviselő havi nettó keresete négyezer euró körül jár, de még egy kezdő titkárnő is megkeres kétezer eurót havonta. A teljes körű gondoskodás magában foglalja a garantált fizetési előmenetel mellett a társadalombiztosítást, komoly nyugdíjat, minőségi oktatást a tisztviselők gyerekeinek saját iskolákban, minőségi munkakörnyezetet, szofisztikált munkahelyi vitarendezési szabály- és intézményrendszert, az igénybe vehető képzések, továbbképzések, nyelvi képzések szinte korlátlan körét is. Az egzisztenciális függetlenség következik a biztos anyagi és munkajogi háttérből. A szakmai függetlenség természetesen nem azt jelenti, hogy a tisztviselő bármikor, bármilyen szakmai álláspontot megfogalmazhat, pláne képviselhet a külvilág felé. Ebben a közigazgatásban is világos szakmai irányítási rend van, a szakmai irányítás a vezető joga és felelőssége, a beosztott szakmai függetlensége azt jelenti, hogy szakmai kérdésekben kizárólag szakmai alapon irányítható, és amennyiben ellentéte van, azt joga van megtenni a saját szervezeti egységén belül. Továbbá – bizonyos keretek között – tere van a saját elképzelések felvetésének, megvalósításának is. Végül és elsősorban azt, hogy – ellentétben a magyar közigazgatással - az EU bürokráciában a hierarchia legalján álló tisztviselőnek is széleskörű önállósága van a saját munkakörébe tartozó szakmai kérdések kidolgozásában, prezentálásában, és képviselésében. Vagyis minden munkatárs önálló, és éppen ezért felelős. A politikai függetlenség – természetesen a hierarchiában elfoglalt helytől függően – némileg változó mértékben, de széleskörűen garantált. A politikai alapú kézi vezérlés szinte alig létezik, már csak azért is így van ez, mert „Brüsszel” eleve a 27 tagállami politikai érdek valamiféle közös, és elmosódott erőterében mozog, ahol szinte sosincs egzakt módon definiált, vagyis minden tagállam, vagy politikai kör által szorgalmazott politikai érdek vagy szándék.

[1] EU tisztviselők személyzeti szabályzata (Staff Regulation), 1e cikk.

[2] EU tisztviselők személyzeti szabályzata (Staff Regulation), XIII. melléklet

## AZ EU KÖZPONTI „KÖZIGAZGATÁSÁNAK” MŰKÖDÉSI ALAPELVEI

Tanulságos megnézni azt is, hogy mik az Unió „közigazgatásának” alapelvei. A legfontosabb vezérlőelvek az előbb említett *politikamentesség*,<sup>[3]</sup> a *meritokrácia*, a *diszkriminációmentesség*, a *multikulturalizmus* és a *földrajzi egyensúly*.

A *meritokrácia* – vagyis az érdemek szerinti elismerés és előremenetel – elvének érvényre juttatása, vagyis az érdemek elismerésén alapuló kiválasztási és előléptetési rendszer a EU-intézmények humánpolitikájának legfontosabb, legértékesebb eleme. Ez garantálja, hogy nagy többségében motivált, a szervezet érdekeivel azonosulni tudó és magas szintű munkát produkáló személyi állomány áll rendelkezésre. Az EU intézményei személyzeti szabályzatának (*Staff Regulation*) legelső pontja rendelkezik a *diszkrimináció tilalmáról*,<sup>[4]</sup> legyen az nemzeti, faji, vallási stb. Erre természetesen nagy szükség van egy olyan szervezetben, amely rendkívül *multikulturális*: már majdnem harminc különböző ország intézményi és emberi beidegződéseit, szokásait magukban hordozó embercsoport békés és hatékony együttműködését kell garantálni. Ez távolról sem egyszerű feladat és a folyamatos bővítések újra és újra összetettebbé teszik azt. Végül szót kell ejtenünk egy olyan fontos, de a hivatalos kommunikációban diszkréten kezelt elvről, ami szintén kiemelt szerepet játszik az EU-intézmények humánpolitikájában: a *földrajzi egyensúly* elvéről. Ez azt jelenti, hogy a nemzetek fölöttiséget megtestesítő közösségi intézményekben (legfőképp az Európai Bizottságban) törekedni kell arra, hogy a tisztviselők, illetve a vezetők nemzetiségi megoszlása reprezentálja a tagállamok népességi arányait. Ez az elv első pillantásra ellentmondani látszik a Bizottság nemzetek felettségének, de nehéz lenne olyan más elvet érvényre juttatni, ami egyszerre lenne igazságos és egyben elfogadható a tagországoknak. A földrajzi egyensúly elvének érvényesítésére volt kiváló példa a történelmi léptékű keleti bővítés következményeinek humánpolitikai leképezése. Itt most nem arra gondolok – jóllehet ez is tanulságos –, hogy a keleti bővítés előtt úgy módosították a *Staff Regulation*-t, hogy a 2004. május 1. után állományba lépő tisztviselők szociális, nyugdíj és javadalmazási jogai jelentősen szerényebbek lettek, mint azt az addigi szabályok előírták, amiért is a régi tagországokból tömegesen álltak bizottsági alkalmazásba 2004. április 30-i belépéssel. Nem is arra, hogy az új tagországok számára meghirdetett állások túlnyomó többsége pályakezdő szintű volt (szintén anyagi megfontolások okán). Hanem arra, hogy a tagállamok és a Bizottság 3800 főben határozta meg az új országokból 5-6 év alatt felveendő tisztviselők számát a *földrajzi egyensúly* garantálása érdekében. Mivel a 10 új tagország együttes népességszáma 100 millió volt, tudni lehetett, hogy Magyarországról kb. 400 ember fog állást kapni Brüsszelben az első hullámban.

[3] EU tisztviselők személyzeti szabályzata (*Staff Regulation*), 11 cikk.

[4] EU tisztviselők személyzeti szabályzata (*Staff Regulation*), 1b és 1c cikkek.

## EU VERSENYVIZSGA ÉS A TISZTVISELŐI ELŐREMENETEL

Hogyan is működik az *EU karrierpálya*? Az EU intézményeiben – leszámítva néhány rendkívül ritka esetet, mint például a biztonsági kabinettagokét – csak az dolgozhat, aki sikeres *felvételi vizsgát*<sup>[5]</sup> tett. Állandó tisztviselővé (vagyis olyan alkalmazottá, aki nyugdíjazásáig az EU-nak dolgozhat) pedig kizárólag felvételi versenyvizsgával lehet válni. A vizsga több körös, gyakran egy teljes évig tart és rendkívül szigorú. Ennek ellenére nem ritka a húszszoros túljelentkezés sem. Méri a jelölt matematikai, szövegértési, nyelvi képességeit, az EU-val, illetve egyes szakmai területekkel (jog, közgazdaságtan, közigazgatás, számvitel) kapcsolatos ismereteit, valamint fogalmazási, szövegalkotási készségeit. A vizsga első része tökéletesen anonim, feleletválasztós tesztekkel áll, amelyek megoldására szándékosan rendkívül kevés időt hagynak, hogy feszültség alá helyezték a pályázókat, teszteljék stressz-tűrő képességüket is. Az általában három különféle teszt után következnek az esszéíró feladatok, amelyek során egy előre meghatározott tárgykörben a vizsgázónak egy néhány oldalas tézist kell készítenie angol, francia vagy német nyelven, ezután pedig egy másik fogalmazásban ennek a lényegét az anyanyelvén össze kell foglalnia. Ez utóbbi a jelölt által anyanyelvének deklarált nyelvből való képességeit méri.

Az írásbeli részen sikerrel túljutó jelöltek szóbeli vizsgán vesznek részt (mind ez vonatkozik még a kezdő szinten alkalmazott titkárnőkre is!) egy általában több EU-intézményből érkező 6–8 fős zsűri előtt, ahol általános, és EU-s tudásszintjükön túlmenően értékeli nyelvi képességeiket és emberi hozzáállásukat, alkalmasságukat is. A közép- és felsővezető jelöltek pedig ezután még egy egész napos pszichológia és menedzsment teszten vesznek részt.

A sikeres felvételizők azután felkerülnek egy várakozási listára (az eredményüktől függően három-négy érdemkategóriába sorolva), amit közlésekre az EU intézményeiben. Vagyis még egy sikeres felvételi sem garancia az állásra, csak arra, hogy az illető megkereshető egy konkrét állásinterjúra (a legjobb érdemcsoportba soroltakkal kezdik az intézmények a válogatást). Előfordul, hogy valaki akár két évig is várakozik egy ilyen listán állásajánlat nélkül. Ebből látszik, hogy az EU-közigazgatásba – ellentétben a magyarral – nem „esnek be” csak úgy az emberek – jobb híján.

Az EU-igazgatásban az *előmenetel*<sup>[6]</sup> a felvételhez hasonlóan szigorúan szabályozott. Az előmenetel alapja (a normál módon, az idő előrehaladásával automatikusan történő, de lassú feljebb sorolás mellett) a *teljesítményértékelő pontrendszer*. Ez, ellentétben a magyar gyakorlattal, korántsem formalitás. Minden osztályvezető tudja, hogy az osztályának hány pont jut, illetve tudja, hogy bizonyos szintekre (pontokra) maximum hány embert oszthat be, és ezek tudatában, több körös beszélgetés, egyeztetés után szétosztja az érdempontokat. Az előrelépés kizárólagos mércéje, kiváltója az érdempontok száma, amit a tisztviselő összegyűjt.

[5] Elveket részletesen lásd: EU tisztviselők személyzeti szabályzata (Staff Regulation), III. sz. melléklet.

[6] EU tisztviselők személyzeti szabályzata (Staff Regulation), 43–46. cikk.

Még egy fontos elemét érdemes kiemelni az EU karrierpályának, mégpedig a rotáció elvét. Ennek lényege, hogy a tisztviselők – a hierarchiában elfoglalt helyüktől függetlenül – két, négy évenként új munkakörbe kerülnek. Saját kérésükre már két év után megtehetik ezt, de 4-5 év múltán már ajánlják nekik. A rotáció sok esetben nem csak az adott főigazgatóságon belüli mozgást, hanem teljesen új szakterülettel való foglalkozást jelent egy másik főigazgatóságon. Az érzékeny területeken, ahol bizalmas, vagy politikailag jelentős információkkal dolgoznak a munkatársak – a visszaélések, korrupció, összefonódás elkerülése érdekében – a rotáció gyorsabb és kötelező. A rotáció elve első pillantásra ellentmondhat a szakmaiságnak, de fontos tudni, hogy az eurokrata pálya az esetek többségében élet-hosszig tart, és szükség van az emberek mozgására az elfásulás elkerülése és a motiváltság fenntartása érdekében. Emellett, természetesen vannak átfedések az egyes osztályokon belül a szakterületek leosztása tekintetében, ami elkerülhetővé teszi a szakmai fekete lyukak kialakulását. Tanulságos lehet, hogy a rotáció elvei is világosan le vannak fektetve, és a tisztviselői kar elfogadja azt (sőt az egyik ok, amiért az emberek a bizottsági munkavállalás mellett döntenek, az éppen a sok szakterülettel való megismerkedés lehetősége.)

#### POLITIKAI FÜGGETLENSÉG AZ „EU-KÖZIGAZGATÁSBAN”

Érdekes és tanulságos végül részletesebben megvizsgálni az EU-közszolgálat és a politika kapcsolatát, vagyis azt, hogy a gyakorlatban hogyan és mennyiben valósul meg a politikai függetlenség az EU-szervekben. Mint említettem ez a hierarchiában elfoglalt helytől függ, de az kijelenthető, hogy a tisztviselői munkakörök elenyésző hányadánál jöhetnek egyáltalán szóba politikai szempontok, megfontolások (mind a kiválasztás, mind a napi munkavégzés tekintetében). A nemzetek fölöttiséget megtestesítő és egyben legnagyobb EU-intézmény, a Bizottság eleve apolitikus, ami sajátos intézményi helyzetéből adódik. Egyrészt nemzetek felett, vagy ha úgy tetszik között áll, másrészt a Bizottság alapvetően nem döntéshozó (jogalkotó), hanem jogszabálytervezet elfogadó szerv. Az európai jogszabályok elfogadásáról szóló *politikai* döntéseket túlnyomórészt a Tanács hozza meg.

Az Európai Bizottság szervezetében a politikum megtestesítői a biztosok. Azonban nekik is eskü alatti kötelmük, hogy semmilyen kormány kérését, utasítását ne keressék és ne fogadják el. Ennek ellenére a biztosokat, illetve a biztosok kollégiumát nem tekinthetjük politikai eunuchnak. A politikát azonban az esetükben máshogy kell definiálni: a Bizottság politikai vezetői számára a politika alapvetően nem *politics*, hanem *policy*, amit talán a legjobban szakpolitikaként lehet lefordítani. Rendkívül ritka az – jóllehet nem igaz a hit, hogy ilyen sosem fordul elő –, hogy egy biztos egy bizottsági előterjesztés vitája során direkt (nemzetállami) politikai érdekeket képvisel. Meglehetősen ritka az is, hogy a biztosok politikai hovatartozásuk alapján (jobb, bal) foglaljanak állást a vita során, az pedig szinte sosem fordul elő, hogy a biztosok politikai családokba szerveződjenek. Általában egészen más egy dán és egy lengyel szociáldemokrata biztos álláspontja egy adott kérdésről. A biztosok tehát alapvetően szakpolitikai szempontokat érvényesítenek, és ennek a leggyakoribb terepe a saját Főigazgatóságuk, vagyis az

alattuk dolgozó tisztviselői hierarchia, amit a nem politikai tiszteket betöltő, hanem élethosszra szóló szakmai karriert folytató főigazgató vezet. A biztos és a közigazgatási szint között helyezkedik el a biztos politikai irányításának tolmácsolója, illetve bizonyos tekintetben formálója – a biztosi kabinet. A néhány fős kabinet szerepe a horizontális (az adott főigazgatóság hatáskörén túlmutató) politikai, illetve a biztos más politikai indíttatású céljainak facilitálása, képviselése, egyrészt a biztos alá rendelt szakigazgatás másrészt a többi biztos irányába. Rendkívül fontos látni azonban azt, hogy a biztosi kabinetek tagjai az esetek döntő többségében nem egyenrangú politikai kinevezettek, hanem az EU-adminisztrációból kiemelt és a biztosi mandátum után oda visszatérő eurokraták. A politika és a közigazgatás viszonya tehát egészen más, mint egy tagállami rendszerben (különösen igaz ez Magyarországra), mivel jóllehet a politikai szint irányt szab, programot ad, de jórészt arra támaszkodva, amit az állandó brüsszeli bürokrácia kitermelt. A kézi vezérlés pedig kifejezetten ritkaságszámba megy.

\*\*\*

Összegzésül elmondható, hogy jóllehet az EU-intézmények igazgatása némiképp magán viseli a bürokráciák hagyományos negatív jegyeit, ami főleg a szervezeti túlburjánzást és a bonyolult, gyakran hosszadalmas döntéshozatalt illeti, de ez – összehasonlítva a tagállami tapasztalatokkal – egyáltalán nem elviselhetetlen mértékű. Ezzel szemben az EU- intézmények működésének legpozitívabb eleme a szervezetet és a személyi állományt irányító szabályok egyértelműsége és stabilitása. A nagyfokú állandóság és kiszámíthatóság, amely lehetővé teszi azt, hogy a tisztviselők ne csak formálisan legyenek függetlenek, hanem annak is érezzék magukat, rendkívül fontos motiváló tényező. Öntudatosság, szakmai, politikai és egzisztenciális autonómia nélkül, vagyis motivált, kezdeményezni akaró és merő tisztviselők nélkül ugyanis nem létezik jól működő közigazgatás.

#### FELHASZNÁLT FORRÁS:

- *EU tisztviselők személyzeti szabályzata* (Staff Regulation of officials of the European Communities), 2004. március 22. Hatálybalépés: 2004. május 1.  
[http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/toc100\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf)