

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



MAGYARORSZÁG EU-TAGSÁGA A KÖZIGAZGATÁS SZEMSZÖGÉBŐL

Az EU-tagság kiváló lehetőség (és egyben kötelezettség is) a magyar közigazgatás modernizációjára a világ legbonyolultabb nemzetközi intézményi és döntéshozatali rendszerébe való becsatlakozás által. Ez a folyamat már a Társulási Megállapodás kitárgyalása során megkezdődött, a csatlakozási tárgyalások idején egy új minőségi fokozatba lépett, és a 2011-es soros magyar elnökség idején teljesedett ki. A magyar törvények mintegy fele uniós eredetű, így a nemzeti közigazgatások számára ma már kiemelten fontos feladat az EU jogszabályok befolyásolása, a nemzeti érdek érvényesítése, majd a jogszabályoknak a hazai jogrendbe való illesztése. Vagyis a hazai közigazgatási rendszerünk egyik legfontosabb feladata a tagállami feladatokkal járó feladatok ellátása.

• • • • •

1. BEVEZETŐ

Az 1991 decemberében megkötött (és teljes terjedelmében csak 1994 februárjában életbe lépett) Magyar-EK Társulási Megállapodás határozta meg Magyarország és az Európai Unió kapcsolatának keretfeltételeit a 2004. május 1-én megvalósult csatlakozásig. A Társulási Megállapodás végrehajtásáról fokozatosan a csatlakozási tárgyalások előkészítésére, majd lefolytatására került át a fő hangsúly.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk tehát egy többéves intenzív felkészülési időszak után, annak eredményeként jöhetett létre. Ennek a felkészülési folyamatnak kiemelten fontos része volt a jogharmonizáció gyors ütemű végrehajtása. A jogrendszerünk harmonizáltóságának első átfogó ellenőrzése az ún. screening keretében került sor, amit a tárgyalások mintegy harminc tárgyalási fejezet keretében való lefolytatása zárt le – minimális számú átmeneti mentességgel. Vagyis Magyarországnak, mint minden csatlakozó országnak, gyakorlatilag hiánytalanul kellett átvennie, átültetnie és alkalmaznia az akkor mintegy százezer oldalt kitevő közösségi jogot. Ez természetesen régen látott modernizációs lökést eredményezett, már csak azért is, mert a pusztán jogharmonizáción túl számos intézmény létrehozására, megerősítésére is szükség volt. Az uniós jog átvételének feladatait és menetrendjét 1995-től egészen a csatlakozási tárgyalások lezárásáig a kormány által elfogadott ún. jogharmonizációs

zációs programok határozták meg,¹ melyek időarányos teljesítése a csatlakozási tárgyalások fontos politikai eleme volt. A jogközelítés állását az Európai Bizottság a tárgyalások lezárásáig készítette – és nagy politikai figyelemmel kísért – éves jelentései részletesen nyomon követték és értékelték. A csatlakozási tárgyalásokat követően természetesen az uniós jogszabályok átvétele folytatódott.

Az Európai Bizottság, mint az uniós jog érvényesítője egyik legfontosabb eszköze, a kötelezettségzegési eljárás indítása. Az eljárás bizottsági szakaszának lényege, hogy a problémákat még azelőtt orvosolni lehessen, hogy az Európai Unió Bíróságához kellene fordulni (az esetek több mint 90%-ban ez az eljárások nem kerülnek a Bíróság elé!). Magyarország a 2005–2013 közötti eljárások számát tekintve végig a tagállamok jól teljesítő első felében-harmadában helyezkedett el. Fontos megemlíteni azt is, hogy a 2004 óta életbe léptetett hatékonyságnövelő intézkedések jóvoltából mára kb. harmadára mérséklődött a tagországokkal szemben folytatott eljárások száma (2013 végén összesen 1300 eljárás volt folyamatban).

A csatlakozás nemcsak a jogi környezetünket, de a magyar közigazgatás intézményi, működési kereteit is jelentős mértékben átalakította. A hazai jogszabályok mintegy hetven százalékban közösségi eredetűek, ennek megfelelően az EU-val kapcsolatos hazai közigazgatási intézmények – ideértve a brüsszeli Állandó Képviselőt is – kiemelt szerepet kaptak és fogak kapni a jövőben is a hazai igazgatási rendszerben.

2. TAGÁLLAMI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unióban történő tagállami érdekérvényesítés az egész európai integráció egyik legfontosabb kérdése. A tagság értelmét sok tekintetben az adja, hogy egy tagállam, illetve együttesen az összes tagállam miként tud úgy részt venni az Unió működésében, hogy annak eredményei és hatásai pozitívak mind az Unió egészére, mind az egyes tagállamokra nézve. Ennek megfelelően az európai integrációnak és abban a tagállamok érdekérvényesítésének az a célja, hogy közép- és hosszú távon az unióban való részvétel valamennyi tagállam számára egy pozitív végösszegű vállalkozás legyen.

A nemzeti érdekérvényesítés lehetőségeinek alapvetően négy meghatározó eleme van:

- az ország mérete;
- az ország nettó pénzügyi pozíciója (befizető vagy kedvezményezett az EU-költségvetésből);
- régi vagy új tagállam (ennek a tényezőnek a szerepe 2014-ben már minimális);
- az adott ország szakmai felkészültsége, politikai és közigazgatási rendszerének profizmusa.

Ez utóbbi szempont alá esik az adott ország EU-közigazgatásának szakmai minősége, szervezetsége is. Számos kis tagország (pl. Hollandia, Svédország, Finnország képes a mérete által indokoltnál nagyobb eréllyel képviselni érdekét, éppen a közigazgatása felkészültsége miatt.)

1 2004/1995. (I. 20.) Korm. határozat, 2174/1995. (VI. 15.) Korm. határozat, 2282/1996. (X. 25.) Korm. határozat, 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat, 2280/1999. (XI. 5.) Korm. határozat, 2140/2000. (VI. 23.) Korm. határozat.

Nyilvánvaló, hogy az integrációban való sikeres részvétel döntő mértékben az adott tagállamom múlik. Azok a tagállamok, amelyek átgondoltan szervezik meg az európai ügyek hazai kormányzati koordinációját, akik a közös politikaformálás valamennyi fázisánál aktívan, felkészülten, saját érdekeiket jól beazonosítva és artikulálva, a többi tagállam érdekeit pedig ismerve vesznek részt, azok eredményben, pozícióban és pénzben is kifejezve komoly előnyökhöz juthatnak, az új szabályok alkalmazása esetén a legkönnyebb alkalmazkodást biztosíthatják polgáraik, vállalkozóik, az önkormányzatok és az állam egésze részére. Azok a tagállamok, amelyek „lemaradnak” az uniós politikaformálás fontos állomásairól, nemzeti érdekeiket rosszul vagy késve azonosítják be, azok csak „követői” lesznek az európai fejlődésnek, ezáltal komoly alkalmazkodási, anyagi, elszalasztott lehetőségekben mérhető veszteségeket lesznek kénytelenek elszenvedni.

A hatékony érdekérvényesítéshez tehát elengedhetetlenül szükséges a jól működő nemzeti EU-koordinációs közigazgatási rendszer. Az Európai Unió tagállamaiban nem létezik egységes modell az uniós ügyek koordinációja tekintetében, a tagállamok az alkotmányos berendezkedésük és egyéb nemzeti sajátosságok és döntések alapján alakítják a koordinációs struktúráikat és azok eljárási rendjét. Az Európai Unió, annak tagállamai és intézményei (kiemelten a Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Parlament) bonyolult felépítésben és komplex eljárási szabályzatok alapján működik. Ehhez illeszkedve minden tagállam kialakította saját közigazgatásán belül azokat a nemzeti szintű eljárásokat és struktúrákat, amelyek célja, hogy lehetővé tegyék számára az uniós döntéshozatalban való részvételt és az ország érdekeinek hatékony képviselését.

3. A MAGYAR EU-KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

Az uniós koordináció hazai intézményi hátterét 2010 júliusától az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló 1169/2010. (VIII. 18.) Korm. határozat szabályozza.²

Magyarországon 1996-ban jött létre a Külügyminisztériumban az Integrációs Államtitkárság, amely az integrációs ügyeket korábban koordináló két minisztériumban (IKIM és KÜM) működő struktúrák összevonását jelentette. Az uniós ügyek koordinációját 2002-től az Integrációs Államtitkárság kismértékű átalakításával létrehozott Integrációs és Külgazdasági Államtitkárság látta el. 2005. január 1-től a Külügyminisztériumtól a Miniszterelnöki Hivatalba került át az uniós ügyek koordinációja³. A 2006-ban felállt kormány megszüntette az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszteri posztot, a koordináció visszakerült a Külügyminisztériumba, és az európai uniós tagságból fakadó kormányzati koordinációval kapcsolatos feladatok a külügyminiszter feladataként lettek meghatározva⁴.

2 A fejezet megírásához a szerző köszöni Baranyai Gábor, Ódor Bálint és Stelbaczy Tibor közreműködését.

3 Az Európai Ügyek Hivataláról szóló 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet, az európai ügyekért felelőstárcanélküli miniszter feladat- és hatásköréről szóló 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet.

4 1123/2006. (XII. 15.) Korm. határozat és 2219/2006. (XII. 15.) Korm. határozat.

2010 júniusában a koordinációs struktúra kiemelt szerepet kapott, és külön szakmai államtitkárság jött létre Európai Unió ügyek Államtitkárság néven.

A koordinációban bekövetkezett kormányzati felelősségi változásokkal szemben a magyar álláspont koordinációját és véglegesítését ellátó szervezeti keret, az Európai Tárcaközi Koordinációs Bizottság (EKTB) 2004 óta nem változott jelentős mértékben. Az uniós döntéshozatal során képviselt magyar álláspont kialakításának és az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésének, végrehajtása koordinálásának és ellenőrzésének, illetve az ezekkel kapcsolatos döntéseknek öt egymásra épülő fóruma: 1. az EKTB szakértői csoportjai; 2. az EKTB; 3. a közigazgatási államtitkári értekezlet; 4. a külügyminiszter; 5. a Kormány. Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képvisellete a tárgyalási álláspont kialakításában és képviseletében részt vesz.

A magyarországi koordináció elsődleges elve a miniszteri (miniszteriális) felelősség. Ennek lényege, hogy nincs olyan közigazgatási erőcentrum, amely uniós ügyekben átvenné a szakminisztériumok feladat- és hatáskörét. Minden tárca és minden miniszter a maga területén felel az uniós politikák nyomon követéséért, a magyar álláspont tervezetének kialakításáért, annak egyeztetéséért és jóváhagyatásáért, majd hatékony és eredményes képviseletéért. Ugyancsak az ő feladata az adott közösségi vívmányhoz kapcsolódó hazai teendők ellátása: a jogharmonizáció, az intézményfejlesztés, a szociális partnerekkel/szakmai szervezetekkel való konzultáció és együttműködés.

Szükséges azonban az uniós ügyek egyközpontú kormányzati koordinációja is annak érdekében, hogy

- a nemzeti érdek meghatározása és képviselete összehangoltan történjen;
- a horizontális érdek ne válhasson szektorális szempontok áldozatává;
- az Európai Unió minden intézményében és azok minden szintjén összehangolt és konzisztens módon történjen a magyar álláspont képviselete.

A horizontális koordinációt a Külügyminisztérium látja el; az EU Államtitkárság egyfajta szektorsemleges módon követi és hangolja össze az uniós ügyekhez kapcsolódó kormányzati tevékenységet. Az egyes szakterületekért felelős koordinátorok folyamatosan együttműködnek a tárcaikkal és Magyarország EU mellett működő Állandó Képviselétével (ÁK), amely a magyar közigazgatás brüsszeli pillérét alkotja.

Az egysátozás és egységes álláspont-képviselet elve olyan koordinációs rendszert feltételez, amelyben biztosítható, hogy Magyarországnak egységes Európa-politikája legyen, és azt összehangoltan képviselje a kormányzat mindenhol és minden szinten. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az álláspontok kialakításának folyamatára a téma szakértői mellett minden más szakterületnek és a horizontális érdekeket képviselő vezetésnek is rálátása van. Fontos, hogy mindig ugyanaz a vélemény hangozzék el, akár az Állandó Képviselő szakdiplomátáinak, akár a főváros szakértőinek, kormányzati tisztviselőinek részéről. Ugyanígy vertikálisan is igaz, hogy a miniszternek, nagykövetnek ugyanazt az álláspontot kell megismételnie, amely korábban a döntés-előkészítés különböző fázisaiban már bemutatásra került.

A már említett intézmény, Magyarország EU mellett működő Állandó Képviselete (ÁK) fontos része a magyar kormányzati struktúrának. Az ÁK a legnagyobb magyar külképviselet, de nem tekinthető hagyományos nagykövetségnek. Az ÁK-ban a Külügyminisztérium

diplomatai mellett ugyanis ún. szakdiplomata is dolgoznak, akiket a magyar minisztériumok küldenek ki Brüsszelbe. Az ÁK szervesen illeszkedik az uniós ügyek kezelésének fővárosi kormányzati struktúrájába.

Az Állandó Képviselőnek kiemelt szerepe van a magyar tárgyalási álláspontok kialakításában és képviseletében. Az Állandó Képviselő folyamatos szakmai kapcsolatban áll a kormányzati szervekkel; részt vesz az EKTB szakértői csoportjainak működésében, az EKTB üléseinek előkészítésében. A tárgyalási álláspontok kialakítása során becsatornázza az adott dossziékban a legfrissebb brüsszeli információkat, így ezen információk ismeretében hozzájárul a döntések előkészítéséhez és meghozatalához. Az ÁK vezetője képviseli Magyarországot a COREPER II., az ÁK vezetőjének helyettese pedig a COREPER I. ülésein. Az ÁK-ban dolgozó szakdiplomata vesznek részt a tanácsi munkacsoportok egy részének munkájában, a tanácsi munkacsoportok egy másik részében a fővárosból kiutazó szakértők képviselik Magyarországot.

4. A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG ÉS A HAZAI KÖZIGAZGATÁS

Minden EU-tagállam egy előre meghatározott,⁵ egyenjogúságon alapuló rotációs rendszer⁶ szerint, hat hónapig irányítja a Tanács (más néven: a Miniszterek Tanácsa vagy az Európai Unió Tanácsa) munkáját. Ez egyszerre jelent rendkívüli kihívást, felelősséget, a teljes nemzeti közigazgatás leterheltségének hatalmas megnövekedését, és rendkívüli lehetőséget mind a közigazgatás dinamizálására, mind a nemzeti szakpolitikai érdekérvényesítés fokozására. Kijelenthető, hogy az EU-elnökség ellátásához hasonló összetett feladatokkal korábban a magyar közigazgatás nem szembesült. Igaz ugyan, hogy az EU-csatlakozási folyamat és a csatlakozási tárgyalások is mobilizálták a teljes közigazgatást és érintették az összes minisztériumi apparátust, de az Unió Tanácsának elnöklése még ehhez képest is minőségi ugrást jelentett. Az elnökség ideje alatt több ezer tanácsi munkacsoportot, bizottságot kellett elnökölni, a tagállamok érdekeit harmonizálni, a tagállamokat képviselve tárgyalni az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel, valamint politikai szinten az Unió Tanácsa nevében fellépni, eljárni, tárgyalni – mindez a hazai közigazgatás első magas szintű megmérettetése volt.⁷

A 2011-es magyar elnökségre a kormányzati felkészülés és a központi közigazgatás felkészítése már 2006–2007-ben megkezdődött, elsősorban a korábbi elnökségek tapasztalatainak felmérésével. Ezzel párhuzamosan kijelölésre kerültek a felkészülés legfontosabb feladatai. A magyar EU-elnökségi felkészülés is az uniós ügyek kormányzati koordinációs rendjébe illeszkedett, és a kormányon belül az uniós kérdésekért felelős külügyminiszter irányításával valósult meg.

5 A Tanács 2007/5/EK határozata a Tanács elnöki tisztsége betöltési sorrendjének meghatározásáról.

6 Európai Unióról szóló Szerződés 16. cikk (9) bekezdés.

7 Ehhez a részhez a szerző felhasználta Györi Enikő, Margitay-Becht Beáta, Györkös Péter, Müller Adrien, Robák Ferenc megjelenés alatt lévő anyagait (Györkös Péter et al.: *A soros magyar EU-elnökség*. In: Marján Attila (szerk.): Magyarország első évtizede az Európai Unióban, 2004–2014. Nemzeti Közszolgálati Kiadó, Bp., 2014.)

Az elnökségi stábot alaposan fel kellett készíteni. A stáb elsősorban az egyes tanácsi munkacsoportokban már addig is Magyarországot 2004 óta képviselő minisztériumi munkatársak jelentették. A tanácsi munkacsoportok vezetésében és az elnökségi központi koordinációs feladatok ellátásában mintegy 800 tisztviselő vett részt, akiket a minisztériumok teljes szakmai stábja segített. Az elnökségi stáb három nagyobb csoportra osztható: központi elnökségi koordinációs feladatokat ellátók (főként a Külügyminisztérium EU Államtitkársága), a minisztériumok uniós kérdésekkel foglalkozó munkatársai és Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képvisellete. Az elnökségi stáb tagjai szakmai, illetve angol és francia nyelvi képzési és uniós tárgyalástechnikai programokon vettek részt. A szakértők képzésén túl fontos feladat volt a kormány EU-tanácsi formációkat (vagyis a különböző miniszteri szintű tanácsi üléseket) elnöklő minisztereinek, államtitkárainak felkészítése is az elnökséggel járó feladatokra.

Az elnökségre való kormányzati felkészülés kereteit a 2011. első félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról szóló 2079/2007. (V. 11.) Korm. határozat teremtette meg. Ebben döntöttek a felkészülés szervezeti kereteiről, koordinációs és felelősségi rendjéről, valamint főbb szakaszairól. A kormányon belül egy kormánybizottságot, az ún. EU-elnökségi Bizottságot hozták létre a felkészüléssel kapcsolatos politikai és stratégiai döntésekre a miniszterelnök vezetésével és többek között a külügyminiszter; a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter; a pénzügyminiszter; az igazságügyi és rendészeti miniszter részvételével. A feladatok végrehajtása a teljes központi közigazgatás felelőssége volt, de az irányítást a Külügyminisztérium, valamint az elnökségi felkészülés tárcaközi koordinációját szintén a külügy tárca vezetésével az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság látta el.

Fontos volt, hogy a felkészülésbe az Országgyűlés is bekapcsolódjon, és az a lehető legszélesebb politikai támogatást élvezze. Az Országgyűlés és a Kormány európai ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvénybe 2007-ben bekerült, hogy az uniós kérdésekkel foglalkozó – a parlamenti pártok vezetőiből álló – Konzultációs Bizottság folyamatosan nyomon követi a felkészülést, és a Kormány fél évente ad számára tájékoztatást. Emellett az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága is rendszeresen tárgyalta a felkészülés egyes elemeit.

A Lisszaboni Szerződéssel intézményesülhetett az elnökségi trió rendszere. A Spanyolország, Belgium és Magyarország alkotta országcsoport volt az első trió, amely teljes egészében a lisszaboni szerződés rendelkezései alapján összehangolva dolgozott. Ez volt a magyar közigazgatás első teljes körű és intenzív bekapcsolódása egy nemzetközi közigazgatási „konzorciumba” EU-ügyekben. Az első vezetői koordinációs egyeztetésekre már 2005-ben sor került, és a magyar közigazgatás egészét képviselő delegációk jártak előkészítő, feltáró konzultációkon Madridban és Brüsszelben. Ennek keretében a három ország a 18 hónapos trió elnökségi programot új, az addigiaktól eltérő eljárásrendben, szoros, belső trió-egyeztetésekre alapozva készítette el és a három ország szaktárcái is együttműködtek a program kialakítása során. A trió-együttműködés megerősítése érdekében az elnökségi felkészülésért felelős szakértői és az államtitkári szintű egyeztetések mellett külügyminiszteri, szakminiszteri és miniszterelnöki találkozók tartottak. A jobb koordináció elősegítése érdekében mindhárom ország elnökségi összekötő diplomatát delegált a másik két fővárosba.

5. MAGYAROK AZ EU KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSÁBAN⁸

A magyar közigazgatás számára a tekintetben is fontos változást hozott az EU-tagság, hogy lehetőség nyílt az EU-munkanyelveit (elsősorban az angolt) jól beszélő tisztviselőknek, hogy az EU-intézményeknél vállaljanak munkát. Megindult tehát egy munkaerő-kiáramlás, illetve egy ideje ezeknek a jelentős brüsszeli tapasztalatokkal rendelkező tisztviselőknek némi visszaáramlása. Egy tagállam informális érdekérvényesítő képességét az is befolyásolja, hogy milyen erős a képvisellete az EU-közigazgatásban, illetve, hogy az ott dolgozó (alapvetően a tagállamtól független) tisztviselőket mennyiben tudja informálisan befolyásolni, de legalább megfelelő szintű kommunikációs viszonyban tartani.

Az EU-intézmények egyes funkcióira a tagállamoknak meghatározott számú személyi kerete van (EU-biztos, bírók, EU-parlamenti képviselők). 2004 és 2014 között a Bizottságba minden tagállam, így Magyarország is delegált egy biztost.⁹ Az „egy ország – egy biztos” elv alapján tehát a Bizottság létszáma megegyezett a tagállamok számával. A Bizottság összetételének kérdése és a biztosok számának csökkentése már régóta napirenden szerepel. A fő érv a csökkentés mellett a Bizottság hatékonyabb működésének az előmozdítása, ugyanakkor a kis és közepes országok számára fontos, hogy megmaradjon a lehetőség a biztos delegálására. A Lisszaboni Szerződés alapján 2014. november 1-jétől a tagállamok kétharmadában kell meghatározni a Bizottság létszámát azzal a kitételrel, hogy az ettől való eltérésről az Európai Tanács egyhangúlag határozhat. Erre sor is került a lisszaboni szerződés első alkalommal népszavazásra bocsátott ratifikációját követően oly módon, hogy a Bizottságba valamennyi tagállam 2014-től is delegálhat egy-egy biztost.¹⁰

Az Európai Parlamentben a 2004 és 2009 közötti időszakra Magyarország 24 képviselőt választott meg (Európai Néppárt frakciója: 13 képviselő (Fidesz és MDF); Európai Szocialisták frakciója: 9 képviselő (MSZP); Liberálisok és Demokraták Szövetsége csoport: 2 képviselő (SZDSZ). A 2009 és 2014 közötti ciklusban 22 magyar képviselő ül az Európai Parlamentben (Európai Néppárt frakciója: 14 képviselő (Fidesz), Európai Szocialisták frakciója: 4 képviselő (MSZP), független képviselők: 3 képviselő (Jobbik); konzervatívok és reformis-

⁸ CZETI András, HR-diplomata (Állandó Képviselő, Brüsszel) 2014. február 26-án, a Magyar Külügyi Intézetben tartott előadása anyagának felhasználásával.

⁹ Az eddigi magyar biztosok: Balázs Péter, Kovács László, Andor László.

¹⁰ Európai Tanács 2008. december 11-12. elnökségi következtetések; Európai Tanács határozata az Európai Bizottság tagjainak számáról, EUCO 176/12, 2012. október 2.

ták: 1 képviselő (MDF).¹¹ 2014. május 25-én Magyarország 21 képviselőt választhat meg az Európai Parlamentbe.

A tisztviselői helyek azonban alapvetően nyílt versenyvizsgák keretében töltenek be képességek és felkészültség alapján. A tisztviselők felvételénél nincsenek fenntartott helyek vagy országoknak elkülönített kvóták – igaz, valamilyen szinten érvényesül a sehol sem definiált „földrajzi egyensúly” elve, ami alapvetően a tagországok népességarányának figyelembevételét jelenti.

2014-ben az EU-intézményekben dolgozók létszáma meghaladja az 50 ezer főt, akik több mint 40 ezer fő tisztviselőből, közel 10 ezer fő szerződéses alkalmazottból, és több mint 1500 nemzeti szakértőből adódnak össze.

Népességarányos összehasonlításban, Magyarország jelenléte az EU nagy intézményeiben kedvező számadatokat mutat. Tíz év tagság után a magyarok száma Bizottság főigazgatóságain 738 fő, ami a bizottsági dolgozók 2,9%-át teszi ki. Így a magyar jelenlét közel másfélszerese a népességarányos szintnek.

A nagy intézmények között, arányait tekintve, az Európai Külügyi Szolgálatnál a legkisebb a magyar jelenlét (1,8%), de a magyar diplomaták aránya (2,3%) még itt is meghaladja a népességarányos szintet, amit a – többségében fizikai munkát végző – szerződéses munkavállalók alacsony számaránya (0,6%) húz le. A magyar tisztviselők arányos jelenléte az Európai Parlamentben a legnagyobb (3,5%).

2014-ben, míg Lengyelország népességarányos jelenléte alig haladja meg a 70%-ot, és Csehország 112%-os szinten áll, addig az azonos trendvonalon haladó Szlovákiát (142%) is megelőzve, Magyarország népességarányos jelenléte 147%-ra emelkedett.

Sajátos munkavállalói kategóriát képviselnek a kihelyezett nemzeti szakértők (*Seconded National Experts*). A nemzeti szakértők a tagállamok közszolgálatában foglalkoztatott tisztviselők, akiket a munkáltatójuk legfeljebb négy évre, kivételes esetben hat évre, munkavégzésre kihelyez az EU-intézményekhez. Ez alatt az idő alatt a tisztviselő a nemzeti rendszerben meghatározott hazai fizetését kapja, amit fő szabályként az EU napidíjjal egészít ki. A nemzeti szakértők esetében sincsenek országok számára fenntartott helyek vagy kvóták, hanem a rendelkezésre álló nemzeti szakértői munkaköröket a 28 tagország jelöltjei között rendezett verseny alapján töltik be.

2014. januárban 48 magyar nemzeti szakértő dolgozik az EU intézményeinél. Közülük 39 fő Brüsszelben tartózkodik, 9 fő pedig Luxemburgban, illetve az EU más tagországaiban ta-

lálható ügynökségeknél végez kihelyezett munkát. A munkáltatók a legtöbb nemzeti szakértőt (25 fő) a Bizottság főigazgatóságaihoz küldik. 8 fő dolgozik ügynökségeknél. Az Európai Külügyi Szolgálathoz kihelyezett 11 fő egyrészt külügyi munkát végez, másrészt katonai feladatokat lát el.

A tisztviselők abszolút száma mellett egy-egy tagország helyzetét jelentősen befolyásolja az is, hogy állampolgárai milyen arányban vannak jelen az intézmények vezetésében.

2014-ben a Bizottságnál vezető beosztásban 27 magyar tisztviselő dolgozik. szenior menedzsment pozícióban (*főigazgató-helyettes, igazgató, képviselővezető*): 7 fő; egységvezető: 15 fő; hierarchiában kiemelt főtanácsadó és tanácsadó: 5 fő. A Parlamentben 1 magyar igazgató és 4 egységvezető (*2 head of unit és 2 head of service*) dolgozik. A Tanácsban jelenleg 2 magyar igazgató, 1 egységvezető és 1 hierarchiában kiemelt tanácsadó dolgozik. Az Európai Külügyi Szolgálat központjában szenior menedzsment szinten nincs magyar jelenlét. Az EKSZ központjában 2 magyar egységvezető (*head of division*) dolgozik. Az EU delegációin (külképviselők) dolgozó vezető beosztású magyarok összességére: *delegációvezető*: 1 fő, *delegációvezető-helyettes*: 2 fő.

6. ÖSSZEGZÉS HELYETT

Az EU által társfinanszírozott beruházások bruttó nemzeti jövedelmünk 4,6%-át generálják, Magyarországot ezzel az uniós költségvetés egyik legnagyobb haszonélvezőjévé téve.¹² Az EU-tagság nemcsak jelentős anyagi előnyöket hozott magával (a hazai közberuházások több mint 90%-át a strukturális és kohéziós alapokból finanszírozzák,¹³ ami az egyik legmagasabb arány az Európai Unióban), de kiváló lehetőség (és egyben kötelezettség) is a magyar közigazgatás modernizációjára a világ legszofisztikáltabb és legbonyolultabb nemzetközi döntéshozatali masinériájába való becsatlakozás által. Ez a folyamat már a Társulási Megállapodás kitérője során megkezdődött, a csatlakozási tárgyalások idején egy új minőségi fokozatba lépett, és a 2011-es soros magyar elnökség idején teljessé vált ki. A magyar (és ez természetesen minden EU-tagállam esetében igaz) törvények mintegy fele uniós eredetű, így a nemzeti közigazgatások számára ma már kiemelten fontos feladat az EU-jogszabályok elfogadási folyamatának nyomon követése, befolyásolása, a nemzeti érdek érvényesítése, majd a jogszabályoknak a hazai jogrendszerbe való illesztése, implementálása és a megfelelő alkalmazásuk figyelemmel kísérése, vagyis a közigazgatási rendszerünk egyik legfontosabb feladata a tagállami feladatokkal járó feladatok ellátása.

¹¹ A magyar képviselők által az Európai Parlamentben betöltött pozíciók közül ki kell emelni, hogy Surján László az Európai Parlament egyik alelnöke 2012 óta, az EP-alelnöki posztot Schmitt Pál 2009–2010 között, illetve Tőkés László 2010–2012 között töltötte be. 2004–2009 között egy bizottságnak volt magyar elnöke, a Költségvetési ellenőrző bizottság elnöki feladatait Fazakas Szabolcs látta el 2004–2007 között, aki 2007–2009 között az EP questora volt. 2004–2009 között Gál Kinga (Állampolgári jogi, bel- és igazságügyi bizottság), Schmitt Pál (Kulturális és oktatási bizottság), Gurmai Zita (Nőjogi és esélyegyenlőségi bizottság), illetve Lévai Katalin (Jogi Bizottság) töltött be bizottsági alelnöki pozíciót. 2009–2014 között bizottsági elnöki posztot nem kapott magyar EP-képviselő. Gál Kinga (Állampolgári jogi, bel- és igazságügyi bizottság), Deutsch Tamás (Költségvetési ellenőrzési bizottság), Járóka Livia (Nőjogi és esélyegyenlőségi bizottság) lát el alelnöki feladatokat, illetve 2009–2012 között Áder János (Környezetvédelem, közegészségügy és élelmiszer-biztonság) töltött be alelnöki pozíciót. Szájer József 2004 óta az EPP-frakció alelnöke.

¹² Az Európai Bizottság Költségvetési főigazgatóságának statisztikái, elérhető: http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm.

¹³ Johannes Hahn regionális politikáért felelős uniós biztos és Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár 2013. szeptember 9-i találkozója után kiadott közlemény, elérhető: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hahn/headlines/news/detail/index_en.cfm?LAN=EN&id=964&lang=en.