Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Összehasonlító közigazgatástan

Dr. habil. Halász Iván PhD

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Postacím: 1581 Budapest, Pf.: 15.
Cím: 1101 Bp., Hungária krt. 9-11.,
Telefon: +36(1)432-9000
Web: www.uni-nke.hu

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638

MAGYARORSZÁG MEGÚJUL

A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalomjegyzék

Az összehasonlítás mint tudományos módszer és a jogtudományi és azon belül a közigazgatási komparatisztika kialakulása …3. o.

Fontos komparatisztikai intézmények és műhelyek … 5. o.

A közigazgatási komparatisztika meghatározó szempontjai … 6.o.

A közigazgatási rendszerek összehasonlítása szervezeti szempontból … 7. o.
A közigazgatás személyzeti rendszereinek az összehasonlítása … 10. o.
A közigazgatási eljárási szabályok összehasonlítása …13. o.

A meghatározó közigazgatási modellek jellemzői … 14. o.

Befejezés … 20. o.

A felhasznált és javasolt irodalom jegyzéke … 21. o.

1. Az összehasonlítás mint tudományos módszer és a jogtudományi és azon belül a közigazgatási komparatisztika kialakulása

A legegyszerűbb definíció értelmében a komparatisztika az a tudomány, amely a tudományos következtetéseket az összehasonlítás módszerének alkalmazásával szerzi meg. Másként megfogalmazva: itt a vizsgálat tárgyának összehasonlításáról van szó. Valójában minden tudomány valamit összehasonlít valamivel. A komparatisztika igazi gyökereit a természettudományokban kell keresni, annak ellenére, hogy most senki sem beszél összehasonlító orvostudományról, biológiáról vagy fizikáról. De 1805-ben, Párizsban még megjelent egy összehasonlító anatómiai tankönyv, azt követően pedig a tudósok még értekeztek az összehasonlító fiziológiáról is.

Az összehasonlító metódus végül nem vert mély gyökereket a természettudományokban. A 19. században viszont rohamos fejlődés kezdődött a társadalomtudományok területén, ahol egyre szívesebben alkalmazták ezt a módszert. Nem mindegyik társadalomtudományi ág rendelkezik saját komparatisztikával, de jelenleg három terület kiemelkedő ebből a szempontból: az összehasonlító nyelvtudomány, az összehasonlító irodalomtudomány és az összehasonlító jogtudomány, amely a három közül a legfiatalabb. Az összehasonlító jogtudomány része a közigazgatási komparatisztika, vagy más néven: az összehasonlító közigazgatástan.

Az összehasonlító módszer alkalmazásánal mindig be kell azonosítani két lényeges entitást – a *comparatumot,* azt a tárgyat, amelyet összehasonlítunk, valamint a *comparandumot,* azt a tárgyat, amelyet az elsővel össze kell hasonlítani. Comparatum rendszerint egy van, a comparandumból lehet több is. Nagyon fontos, hogy mindkét tárgy összehasonlítható legyen, vagyis különbözniük kell egymástól, de úgy, hogy legyen bennük valami közös elem is.

A jogi komparatisztika, amelyen belül célszerű az összehasonlító közigazgatástant is tárgyalni, a 19. század második harmadában alakult ki, bár a nyomai fellelhetők a távolabbi múltban is. Párizsban, 1869-ben megalakult a mai napig létező *Societé de Legislation Comparée.* Az első komparatisztikai kongresszusra azonban csak 1900-ban került sor. A jogi komparatisztika nagy fellendülésére a második világháború utáni évtizedekben került sor, egyrészt a bipoláris világ kialakulása miatt, másrészt a brit, francia és egyéb európai gyarmatbirodalmak felbomlása miatt. Fontos mérföldkövet és ösztönző erőt jelentett az

európai integráció beindulása is. Mindezek ellenére, az úgynevezett keleti blokk államai eleinte bizalmatlanok voltak a jogi komparatisztikával szemben. Az inkább a nyugati országokban virágzott. Később azonban a szocialista államok is felzárkóztak, és ebben fontos szerepet játszottak - csehszlovák és lengyel szakemberek mellett - neves magyar jogászok is.

A jogi és közigazgatási rendszerek összehasonlításának több fontos aspektusa létezik. A következő eljárásokat különböztethetjük meg: a makro- és mikrokomparatisztikát, a regionális komparatisztikát, a belső komparatisztisztikát, illetve a külföldi elemekkel való összehasonlítást, a történeti vagy etnográfiai komparatisztikát, a bilaterális és multilaterális komparatisztikát és végül a jogrendszer szisztematikája szerinti összehasonlítást.

Melyek a komparatisztika főbb segédeszközei? Mindenekelőtt közéjük tartozik az analízis és a szintézis módszere, továbbá az indukció és a dedukció, valamint az absztrahálás módszere. Ugyanakkor az összehasonlító jogtudományban kevés hely jut az egzakt (különösen a matematikai és informatikai) metódusoknak. Bár a jogi informatika az utóbbi években komoly fejlődésnek indult.

A közigazgatási komparatisztika lényegében hasonlít a jogi komparatisztikára. Elmondható, hogy - legalábbis a szervezetrendszerek összehasonlítása vonatkozásában - annak egyik alrendszerét alkotja, de itt meg kell jegyeznünk, hogy néhány ponton - például a közigazgatás valódi működésének a vizsgálata vagy a szociológiai beágyazottsága tekintetében - túl is terjeszkedik azon.

Az összehasonlító közigazgatás-tudománynak, amely alkalmazott tudományterületnek számít, gyakorlati és elméleti céljai is lehetnek. Gyakorlati szempontból a legfontosabb célja a különféle közigazgatási megoldások megismerése azzal a szándékkal, hogy azok közül az optimálisnak ígérkező megoldásokat lehessen hasznosítani egy-egy állam megszervezése és működtetése során. Ennek során azonban mindig figyelembe kell venni, hogy egy-egy jól működő modell más történeti, kulturális, mentális vagy szociális kontextusban nem biztos, hogy működik. Tehát minden modellt és megoldást nagyon gondosan és érzékenyen kell adaptálni a befogadó környezethez. Elméleti oldalról pedig az összehasonlítás eredménye lehet a meghatározó vagy általános tendenciák, illetve törvényszerűségek beazonosítása, meghatározása. Az elméleti összehasonlítás lehetőséget ad a megfelelő csoportképzésre, a fontosabb közigazgatási modellek felvázolására.

2. Fontos komparatisztikai intézmények és műhelyek

A legrégebbi, most is működő komparatisztikai tudományos intézményről, a *Societé de Législation Comparée*-ről már volt szó. A neves társaság főleg a nemzetközi kereskedelmet érintő jog egységesítését, illetve egymáshoz közelítését szolgálta, döntően praktikus okokból. A jelszava is sokatmondó volt: „Lex multiplex, universa curiositas, ius unum."

Az első társaság megalakulásától egy sor hasonló, vagy rokon intézmény alakult meg. A legnevesebb talán az *Academie Internationale de Droit Comparé* (AIDC), amely négyévente az összehasonlító jog világkongresszusát tartja meg. Majd megalakult a párizsi székhelyű *Association Internationale des Sciences Juridiques* is. Sajátos és egyben nélkülözhetelen szerepet játszanak a komparatisztika oktatásában a *Faculté Internationale de Droit Comparé* a franciaországi Strasbourgban, valamint a különböző neves egyetemek összehasonlító jogi tanszékei is. Ezek közül kiemelkedik a *Parker School of Foreign and Comparative Law*, (Columbia University, New York), valamint a hamburgi székhelyű *Max Planck Institut für Ausländisches und Internationales Privatrecht.* Ennek nemzetközi és alkotmányjogi partnerintézete a szintén németországi Heidelbergben található.

Mindenképpen meg kell említeni még a római székhelyű *UNIDROIT* nevű intézetet, amely főleg a jogi normák nemzetközi szintű egységesítésére tesz javaslatot. A kereskedelmi jog területén fontos unifikációs szerepet játszik az ENSZ bizottságaként működő *UNCITRAL* nevű szervezet. Az 1960-as évek végétől az *UNESCO* is egy sor összehasonlító jellegű kutatást szervezett vagy ösztönzött, döntően a társadalomtudományok és a bölcsészettudományok területén. Végül meg kell említeni a *Societé Jean Bodin* nevű társaságot, amely székhelye Brüsszelben található, és főleg a történeti komparatisztikára koncentrál.

Magyarországon az elmúlt évtizedekben a jogi komparatisztikát különösen két intézményben művelték – az *MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében*, valamint a *szegedi Állam- és Jogtudományi Karon.* Fontos budapesti - bár nem feltételnül magyar – komparatisztikával foglalkozó műhely a *Central European University* keretében is működik.

A közigazgatási komparatisztika egyik legfontosabb műhelye a *Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA)*, amely 1930-ban történő alapításában Magyarország is részt vett, sőt, a magyar közigazgatás-tudomány nagy klasszikusa, Magyary Zoltán már a létezésének első

évtizedében a szervezet egyik alelnöke volt. Jóval később, az 1980-as években pedig ezt a pozíciót Lőrincz Lajos akadémikus töltötte be. Az Intézet székhelye Brüsszelben van, de rendszeresen ismétlődő világkonferenciákat más városokban is szerveznek. A szocialista országok közül először Budapesten, 1988-ban került sor ilyen rendezvényre, ami azért is volt nevezetes esemény, mert a rendezés jogának elnyerése nagy elismerést jelentett a magyar közigazgatás-tudomány számára.

Kiemelendő még egy szervezet, amely különösen az elmúlt 30 évben fontos szerepet játszott az egyes államok közigazgatására vonatkozó adatok összegyűjtésében és összehasonlításában. A fejlett államokat tömörítő *Gazdasági Együttműködési Szervezetről* van szó, amely közismert rövidítése az *OECD*. Ez a szervezet 1948-ban alakult meg, akkor még csak európai regionális szervezetként és csak később bővült ki. Az OECD a SIGMA programján keresztül különösen fontos szerepet játszott a *New Public Management* neoliberális ihletettségű szemlélet európai elterjesztésében. Ezt a programot, amely főleg a kelet-közép-európai térség felé irányult, egyébként maga az EU finanszírozta.

3. A közigazgatási komparatisztika meghatározó szempontjai

A közigazgatás egyik meghatározó értelmezési kerete szervezeti szemléletű. A közigazgatás tulajdonképpen azt az intézményrendszert jelenti, amely közvetlenül a végrehajtó hatalomnak, közvetve pedig a törvényhozásnak alárendelten (és tegyük hozzá – a bírói hatalom által ellenőrizetten) működik és megvalósítja az állami akaratot. Magyary Zoltán emiatt a közigazgatást a cselekvő hatalomnak is nevezte. Ugyanakkor a közigazgatás maga is végez jogalkotó és jogalkalmazó tevékenységet, a törvényhozó és a bírói hatalomnál nagyságrendekkel jelentősebb mértékben. Emellett pedig nem csekély mértékű nem jogi tevékenységet is végez.

A közigazgatási kutatások szempontjából nagyon fontos annak az apparátusnak a vizsgálata is, amely napi szinten végzi az igazgatási tevékenységet. Ezért a közszolgálatnak és annak szabályainak vizsgálata szintén részét képezi a közigazgatási komparatisztikának, ugyanúgy, mint az eljárási jogi normák összehasonlítása is.

3. 1. A közigazgatási rendszerek összehasonlítása szervezeti szempontból

A közigazgatást, mint egy szervezeti rendszert a többféle szempont szemszögéből lehet vizsgálni. Az első és egyik meghatározó megközelítő mód a közigazgatás rétegezettségének a vizsgálata. Másként megfogalmazva: itt a kormányzás, az adminisztráció és a paraadminisztráció vizsgálata történik. Már volt szó arról, hogy a közigazgatást úgy is fel lehet fogni, mint a cselekvő hatalmat, avagy a végrehajtó hatalom szervezeti eszközét. Ebben a kontextusban a közigazgatás az az entitás, amely megvalósítja a kormányzat elképzeléseit. A közigazagtást is magában foglaló kormányzati rendszer csúcsán rendszerint a kormány áll, függetlenül annak pontos elnevezésétől.

A demokratikus államokban működő kormány rendszerint a komoly társadalmi mandátummal rendelkező politikusok testülete. De még a demokratikus országok esetében is, jelentős eltérések léteznek abban a tekintetben, hogy a kormányt kell-e tekinteni a végrehajtó hatalom egyértelmű csúcsának, avagy létezik-e még felette vagy mellette másik hatalmi szerv – például a köztársasági elnök, az elnöki vagy félelnöki rendszerekben. A másik kérdés az, hogy milyen a kormányfő pozíciója ebben a testületben – azaz ő csak egy a miniszterek között, vagy hatáskörileg markánsan kiemelkedik-e közülük. Az ún. brit westminsteri vagy a német kancellári modellben például a kormányfő pozíciója erős és meghatározó. Ugyanakkor Belgiumban a kormányfő tulajdonképpen csak egy, az egyenlő miniszterek között. A harmadik fontos megkülönböztető szempont az, hogy milyen a miniszterek a kormányon, illetve az appárátuson belüli pozíciója. Ebben a vonatkozásban a legtipikusabb megoldás az, hogy a miniszterek egyszerre a kormány tagjai és egyben a minisztériumok vezetői. Kivételt igazából csak a tárcanélküli miniszterek képeznek. Léteznek azonban olyan rendszerek is, ahol a kormánytagság és a minisztériumot vezető szerepkör markánsabban elválik. Finnországban és Svédországban például olyan modell található, amelyben egy minisztérium több minisztert is kiszolgál, és ezen miniszterek közül kell kijelölni azt a személyt, aki magát a minisztériumi apparátust is vezeti. De elképzelhető egy olyan megoldás is, amelyben nem minden minisztériumot vezető miniszter tagja egyben a domináns döntéshozó testületnek (a kormánynak vagy kabinetnek). Erre jó példa Nagy-Britannia.

A közigazgatás felépítésének klasszikus modellje a bürokratikus szervezet. Ez az eredendően többé-kevésbé egységes szervezet az elmúlt néhány évtizedben két irányban is oldódni kezdett. Ezen eltérés leginkább a projektszerű működésmódban és az agencifikáció folyamatában ragadható meg. A projekt lényege az, hogy van jól körülhatárolható célja és ahhoz rendelt forrásokkal is rendelkezik, de általában hiányzik a közigazgatási feladatok ellátásában megszokott, kiterjedt és stabil szervezeti háttér. Az agencifikáció kiindulópontja pedig az, hogy szét kell választani a stratégiai tervezést és a közpolitika formálását (az történik a minisztériumban) a tisztán operatív végrehajtást szolgáló feladatellátástól (amelyre önálló hivatalok és ügynökségek is alkalmasak lehetnek). Az utóbbi feladatellátást pedig maximálisan függetlenné és tartóssá kell tenni, illetve itt lehet alkalmazni a vállalatirányítás eszközeit is. A probléma az, hogy ez a folyamat homályossá teheti a felelősségi viszonyokat, megnehezítheti a politikai ellenőrzést és végső soron demokrácia-deficithez is vezethet. Az agencifikáció egyébként legsikeresebben a skandináv és azok nyomán a balti államokban ment végbe. A klasszikus közigazgatás fellegvárainak számító Franciaországban és Németországban azonban nehezebben és lassabban ment végbe ez a folyamat.

A közigazgatási szervezetrendszer következő összehasonlítása az alapján történhet, hogy milyen benne a centralizáció, decentralizáció, illetve a dekoncentráció konkrét foka. A centralizált rendszerben a fontos döntések közismerten a központban születnek. Egyébként a bürokratikus szervezet számára ez a természetes létforma. Ennek a modellnek a mintaországa Franciaország. A centralizáció konkrét fokára ugyanakkor hatással lehetnek olyan szempontok, mint az ország unitárius vagy föderális jellege, az etnikai-kulturális homogenitása, a jelentős etnikai kisebbségek megléte, a történeti hagyományok, de akár az adott ország földrajzi, gazdasági vagy éppen aktuális politikai jellemzői is.

Ugyanakkor a tökéletesen centralizált állam csak nehezen képzelhető el, talán a nagyon kis államok kivételével. Igazgatási szükségszerűség az, hogy a döntések nagy részét az érintettekhez közeli szinten kell meghozni. Ezt az igényt a dekoncentráció képes kielégíteni, amely a helyzetet úgy oldja meg, hogy az ügyintézés és általában a döntéshozatal nem közvetlenül a centrumban történik, hanem a helyszínen. De a centrum mégis hatékonyan képes ellenőrizni az ügyintézést és meghatározni annak főbb irányait. A területileg dekoncentrált szervek tipikusan a központi szervek alárendeltségében működnek.

A decentralizálás legfőbb megnyilvánuló formája az önkormányzatiság. Az önálló, azaz a központitól elkülönülő választói legitimitással rendelkező önkormányzati szervek több szinten is létezhetnek. A legtöbb európai országra jellemző, hogy két önkormányzati szint létezik – azaz a települési szint és a megyei-regionális középszint, de vannak olyan államok is, ahol csak községi és városi szinten léteznek önkormányzatok (például Szlovéniában vagy Luxemburgban), másutt pedig rögtön két vagy három középszinttel is találkozhatunk (például Lengyelországban, Németországban vagy Olaszországban).

Az önkormányzati modellek és struktúrák nagyon szerteágazóak, akár egy-egy kontinensen vagy politikai-jogi közösségen belül is. Ez igaz az EU-ra is. Az önkormányzatiság mértéke térben és időben is nagyon eltérő lehet. Ennek ellenére a közigazagtási komparatisztika két fő modellt azonosította be Európában – az észak-európai és a dél-európai modellt. Az elsőre az átfogó széles felelősség és viszonylagos nagy önállóság jellemző (valamint a nagyobb területi méretek), a másikra pedig inkább az önálló hatáskörök korlátozottsága és erős központi kontroll jellemző. A mintaadó állam itt Franciaország és ez a modell leginkább a mediterrán Európára jellemző. Az északi modellhez Skandinávia államai, a Benelux országok, Nagy-Britannia, és Németország tartozik.

Következő fontos mozzanat a közigazgatási szervek tagolásából és az arra épülő csoportosításból áll. Itt meg kell különböztetni a szintek szerinti vertikális tagolódást, amely a közigazgatásban két értelemben is alkalmazható. Egyrészt területi kiterjedtségként, másrészt szervezeti jelenségként.

Az előbbi megközelítésben főleg arról van szó, hogy a központi (állami) és a helyi (önkormányzati) szint között milyen középszintek találhatók még. A szintek számán kívül azonban nagyon fontos még azok jellege és egymáshoz való viszonya. Azon felosztás, amely a szinteket államigazgatási és önkormányzati jellegű szintekre osztja, a modern korban már némileg félrevezető, hiszen gyakran egy adott szinten egyaránt megtalálhatjuk az államigazgatási és az önkormányzati szerveket is.

A második megközelítés főleg a hierarchiát és annak elemeit vizsgálja. Az általános modell szerint a kormány alárendeltségében minisztériumok működnek, azok alárendeltségében nem minisztériumi jogállású központi szervek, amelyeknek viszont lehetnek területi és néha még helyi dekoncentrált szervei is. Az önkormányzatok azonban már nem illeszkednek ebbe

a hierarchiába, akkor sem, ha egyes országokban a központi közigazgatás komoly ellenőrzést gyakorol felettük.

A másik fontos tagolódás horizontális, illetve szektorális jellegű. A legtöbb európai állam közigazagtási rendszereiben a szervezeti szintű horizontális tagolódást alapvetően a minisztériumi struktúra jelöli ki. Ezen struktúra viszont számos tényező függvénye – függ például az ország előtt álló feladatok sajátosságaitól, ezen feladatok időbeli jelentkezésétől, illetve a politikai szempontoktól is. A minisztériumok ugyanakkor egy-egy jelentős közigazgatási szektor irányításáért felelősek. Az alattuk működő országos főhatóságok viszont ennél valamivel szűkebb területet igazgatnak. De a központi szintek tovább tagolódhatnak, hiszen a miniszteri jellegű posztok között is különböző szintek és alszintek lehetnek (ilyenek például a jelenlegi magyar „csúcsminiszterek“ és az egyes nagy szektorokat irányító államtitkárok).

További fontos megkülönböztető szempont a közigazgatás civil vagy „katonás“ jellege lehet. Az ún. éjjeliőr állam időszakában például meglehetősen tipikus volt a katonásan szervezett „egyenruhás“ közigazgatás. Mai napig erre a hasonlóságra utal a közigazgatási rangok és tisztségek közötti megkülönböztetés. További szempontként meg lehet említeni az egyszemélyi és kollektív, testületi vezetést a közigazgatáson belül. Aszerint is meg lehet különböztetni a közigazgatási szerveket, hogy azok jogosultak-e a jogalkotásra vagy sem. A jogalkotás lehetősége általában valamiféle közvetett vagy közvetlen politikai legitimációhoz kapcsolódik.

3.2. A közigazgatás személyzeti rendszereinek az összehasonlítása

A közigazgatás következő, összehasonlítást igénylő, nagy területe a személyzeti rendszerek felépítése és működése. Itt mindenképpen figyelembe kell venni, hogy ez a terület az elmúlt néhány évtizedben nagyon jelentős átalakuláson ment keresztül, és ez a tendencia most is folytatódik. A változások leginkább a globalizációval, az európai országok vonatkozásában az európai uniós integrációval, a 2008-ban kezdődött pénzügyi-gazdasági válsággal és különösen az elmúlt 30 évben meghatározó neoliberális gondolkodással függenek össze, amely a közigazgatásra leginkább a New Public Management projekten keresztül fejtette ki hatását.

Ennek ellenére a 20. században kialakult keretek legalább részben most is használhatóak az összehasonlítás során.

A 20. század elején a közigazgatás személyzetét meghatározó jogi szabályozást főleg aszerint különböztették meg, hogy az ún. asszimilációs vagy a differenciált modellbe tartozott-e. Az asszimilációs rendszerekre az volt a jellemző, hogy az egész közszektorban - és azon belül a közigazgatásban - dolgozó állományra az általános munkajogi szabályokat alkalmazták. A differenciált rendszerekben az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre speciális közjogias szabályozást vezették be.

A további lehetséges megkülönböztető szempontot azt jelentette, hogy a közszolgálatba hogyan, milyen feltételek teljesítése esetén lehetett bekerülni. Eszerint két rendszerről beszélt a korabeli szakirodalom – a munkajogi szabályokhoz hasonlító nyitott, illetve a speciális szakmai képesítést igénylő zárt rendszerről. A nyitott rendszer azonban több országban (például az USA-ban) a politikai „zsákmányrendszerhez“ vezetett, a zárt közjogias rendszer viszont sok helyen még túlzottan kötődött a „katonás“ közigazgatás hagyományaihoz.

A 20. század közepére viszont a fejlett polgári demokráciákban majdnem mindenütt a differenciált közjogias szabályozás vált meghatározóvá, hiszen a közigazgatás is a szakmai tudás birtokában végzett tevékenység lett. A domináns rendszeren belüli megkülönböztetés alapja pedig az lett, hogy melyik állam alkalmazza az ún. zárt karrierrendszert, illetve ehelyett inkább az „állásrendszerű“ alkalmazást. A zárt karrierrendszer abból indult ki, hogy a közigazgatási tevékenységet élethivatásszerűen kell végezni, azért a teljes szakmai pályafutás idejére garantálni kell a végzésének lehetőségét. Az állásrendszerű alkalmazás közelebb állt a versenyszférához és a közszolgálati alkalmazást konkrét közigazgatási szerv konkrét munkaköréhez kötötte.

Különböző országok különböző modellhez tartoztak, de az is igaz, hogy teljesen tiszta megoldás sehol sem létezett. Ahogy az életben, a közigazgatási közszolgálatban is inkább a különböző koncepciók és variációk keveredése jellemző. De a főbb vonások alapján legtöbb állam mégiscsak besorolható lett egyik vagy a másik modellhez. Nagyjából tudni lehetett, hogy a liberális Hollandia „hagyományosan“ inkább az állásrendszerű alkalmazást, az „etatista“ Franciaország pedig inkább a zárt karrierrendszert alkalmazta hosszú éveken keresztül.

Figyelembe kell venni azt is, hogy a közszolgálatban hagyományosan nagy különbségek léteznek a civil és katonai-rendészeti szabályok között. Az utóbbi területre rendszerint további speciális (ágazati) szolgálati szabályok vonatkoznak. Nem szabad szem elől veszíteni, hogy a modern demokráciák közigazgatásától sem idegen a politikai zsákmányszerzés rendszere, legalábbis bizonyos szint fölött nem.

A második világháború utáni években a zárt karrierrendszer és az állásrendszer közti különbségtétel lett az összehasonlítás egyik alapja. Akkor is, ha az 1990-es évekig Európában majdnem mindenütt a zárt karrierrendszer volt meghatározó. A 20. század utolsó évtizedében azonban Európában is „hódítani" kezdett az alapvetően angolszász indíttatású új szemlélet, amelyet a szakirodalom a *New Public Management*-nek (NPM), vagy magyarul *Új Közmenedzsmentnek* nevez. Ennek az irányzatnak az előretörése jelentősen bonyolítja az aktuális képet és megnehezíti a komparatisták dolgát. Az előbb említett irányzat legradikálisabb verziói visszatérést jelentenek a kezdetekhez, amikor a közszolgálati szabályozás még nem vált ki az általános munkajogi szabályozásból. Az NPM hatása alatt a zárt karrierrendszerű közigazgatás komoly eróziója kezdődött el (és ezzel együtt az állásrendszer előretörése következett be), de egyáltalán nem volt mellékes, hogy melyik nemzeti rendszer hogyan volt képes ezzel szemben védekezni. A legnagyobb népszerűségnek ezek az elképzelések az angolszász típusú államokban örvendtek és viszonylag sikeres volt ezen megoldások adaptálása a skandináv országokban is. Ezzel szemben a „klasszikus irányzathoz" tartozó franciák és németek – közismerten - inkább védekeztek ezekkel a koncepciókkal szemben. Ami Kelet-Közép-Európát illeti, itt meglehetősen ambivalens helyzet alakult ki. A posztszocialista térség 1990-ben kezdte meg közigazgatási és közszolgálati rendszerének mélyreható reformját, amely egybeesett az európai integrációs ambíciók bejelentésével. A maga idejében (különösen 1996 és 2002 között) meglehetősen divatos NPM elképzeléseket részben az EU írta elő, mint követendő mintát. Mindezt annak ellenére tette, hogy az EU spanyol elnöksége alatt (2002-ben) is sokan tisztában voltak azzal, hogy az NPM módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem mutathatók ki, ezzel szemben az adaptációra fordított költségek tetemesek. Mindez azonban csak egy bizalmas, belső jelentésben vált nyilvánvalóvá. Az EU intézmények „tehetetlenségi erejét" bizonyítja, hogy az előbbiek ellenére, a 2004-ben csatlakozóktól még mindig elvárták az NPM indíttatású reformok végrehajtását.

A következő, és egyelőre utolsó fontos mérföldkövet a 2008-ban kibontakozott globális pénzügyi-gazdasági válság jelentette. E válság hatása alatt ugyanis kezdett megint átértékelődni az állam szerepe. Újból társadalmi elvárás lett a cselekvő és hatékony állam gondolata, ellentétben az 1990-es évekre jellemző „gyenge államban“ érdekeltséggel szemben. A közigazgatás és annak személyzete – közismerten - az állami cselekvés eszköze. Az erősebb és hatékonyabb állam gondolata hat ugyan az újabb szabályozásokra, de a trendek még csak nehezen írhatók le tudományos igénnyel. Ehhez valószínűleg hosszabb idő szükségeltetik. A mai közigazgatási és közszolgálati szerkezeten ugyanis még mindig erősen érződik az 1990-es évek hatása.

3. 3. *A közigazgatási eljárási szabályok összehasonlítása*

Az ügyfélközpontú közigazgatási tevékenység bizonyos szabályok szerint történik. Ezeket a szabályokat közigazgatási eljárási szabályoknak lehet tekinteni. A közigazgatási eljárási szabályok meghatározzák a közigazgatás és a vele kapcsolatban állók (azaz ügyfelek) jogosultságait és kötelezettségeit az eljárás során. Ezek a szabályok garanciális jelentőségűek mindkét érdekelt fél szempontjából, de közben (legalább részben) az eljáró hatóság működésének hatékonyságát is hivatottak növelni. Tulajdonképpen itt a közigazgatás működésének alaptörvényi szabályozásáról van szó, és emiatt az eljárási szabályok a jogállamiság pilléreinek, és a jogrendszer sarkalatos törvényeinek tekinthetők.

Ezen szabályok megszületésének körülményei nem azonosak Európában. Az osztrák-német hatásterületen a közigazagtási eljárás elveit először a jogtudomány dolgozta ki és csak azután váltak a jogi, illetve törvényi szabályozás tárgyává. Az angolszász jogrendszerekben sok más dologhoz hasonlóan a bírói gyakorlat munkálta ki ezeket az elveket, amelyek azután a parlament által elfogadott törvényekben öltöttek végső testet. Azokon a területeken, amelyekre a francia jog és közigazgatási ideál hatást gyakorolt, a jogtudomány által kimunkált és megfogalmazott elvek közvetlenül mentek át a joggyakorlatba, majd tovább formálódtak a közigazgatási bíráskodást ellátó szervek elvi iránymutatásával.

A közigazgatási eljárási rendszerek összehasonlítása során figyelembe kell venni, hogy nem mindegyik állam rendelkezik egy olyen komplex jellegű eljárási törvénnyel, mint amilyen

például a magyar eljárási törvény. Az ezen problémával foglalkozó közigazgatási komparatista legelső kérdése az, hogy szükségszerű-e egyáltalán a közigazgatási eljárás általános szabályait tartalmazó törvény? Hiszen vannak olyan, komoly közigazgatási tradíciókkal rendelkező államok, ahol nem létezik ilyen átfogó jellegű jogszabály, illetve a jogszabályok legfeljebb csak az eljárások alapelveit szabályozzák (ilyen államok például Franciaország és Belgium). De az is igaz, hogy különösen a második világháború után a legtöbb demokratikus európai államban megpróbálták egy-egy komplex jogszabályba foglalni a közigazgatási eljárás főbb szabályait és mechanizmusait (lásd az 1946. évi amerikai Administrative Procedure Act-ot, vagy Nyugat-Németország 1947. évi eljárási törvényét). Ez a folyamat az 1950-es és 1960-as években még a kelet-közép-európai szocialista állampárti diktatúrákban is végbement. Később az új vagy módosított eljárási törvények elfogadását a közigazgatás egyszerűsítésének és áttekinthetőbbé tételének igénye, valamint az európai uniós elvárásokhoz való igazodási kényszer, illetve hajlandóság motiválta.

A másik gyakori és fontos megvizsgálandó kérdés az, hogy milyen legyen az általános és speciális, azaz különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya? Azaz mennyire célszerű arra törekedni, hogy csak egy „generalista“ törvény szabályozza ezt a területet vagy szükség van az azt kiegészítő „ágazati“ szabályokra is. Ezen a területen is sokféle megoldás létezik, amelyek skálája az egyértelműen ágazati elsőbbségi szabályozástól az ágazati szabályozások szubszidiaritásáig terjed. E két pólus között sok átmenet létezhet, illetve létezik is.

Végül a harmadik központi kérdés az, hogyan történik a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata? A bírói felülvizsgálatot a közigazgatási rendszeren belül oldják meg (mint például Franciaországban), vagy az elkülönült közigazagtási bíróságokon belül (mint például a német-osztrák modellben), vagy a rendes bíróságokhoz van telepítve ez a hatáskör (az angolszász modellre jellemzően). Itt is elképzelhetők átmeneti modellek (ilyen például a svéd megoldás).

Az utóbbi évtizedekben az egész eljárási rendszerre komoly hatást gyakorol az EU is, annak ellenére, hogy a közigazgatás szabályozása döntően nemzeti hatáskörbe tartozik. Jelenleg két fő trend tapasztalható az EU-ban és a tagállamaiban – az állampolgárok jogainak védelme, valamint az ügyfél-orientált hozzáállás és az állampolgárok részvételére építő eljárások rendszeresítése. Az uniós főszervek, illetve az Európa Tanács is meghatároztak néhány olyan

elvárást, követelményt, amelyeknek érvényesülni kellene a tagállamok államigazgatási eljárási rendjében.

4. A meghatározó közigazgatási modellek jellemzői

Eddig főleg arról volt szó, hogy a közigazgatási komparatisztika milyen kérdéseket tesz fel magának, milyen problémákat szeretne megragadni, milyen dilemmák jellemzik és milyen elméleti, illetve gyakorlati keretek között mozog. Ugyanakkor hasonlóan az összehasonlító jogtudományhoz, az összehasonlító közigazgatás-tudomány is foglalkozik modellezéssel, azaz megpróbálja felvázolni azokat a meghatározó modelleket, amelyekbe több vizsgált országot is be lehetne sorolni, illetve amelyek segítségével, az analógia útján meg lehetne érteni az egyes példák működését.

A modellezés tekintetében természetesen többféle megoldás és koncepció létezik, amelyek közül egyiket sem lehet teljesen elvetni, de nem is kell piedesztálra emelni. A magyar nyelvterületen legutóbb megjelent ambiciózus vállalkozás, amely az összes uniós tagállam közigazgatását próbálta összehasonlítani, például Európán belül a következő országcsoportokba sorolta az egyes európai államokat: az angolszász, a francia ihletettségű, a germán, a skandináv és a posztszocialista modellbe. Az angolszász csoportba a Nagy-Britannián kívül a szerkesztők Írországot, Máltát és Ciprust, a francia modellbe a névadó államon kívül Belgiumot, Görögországot, Luxemburgot, Olaszországot, Portugáliát és Spanyolországot, a germán csoportba Németországot és Ausztriát, a skandináv modellbe Dániát, Finnországot, Svédországot és - meglepő módon – Hollandiát, végül pedig a posztszocialista országok csoportjába a Cseh Köztársaságot, Bulgáriát, Lengyelországot, Magyarországot, Romániát, Szlovákiát és Szlovéniát sorolták.

Természetesen az összehasonlító közigazgatástan más csoportosításokat is ismer. Michel Fromont például megkülönböztett brit, francia, német és egy átmeneti modellt. A brit csoportba a Nagy-Britannián kívül Írországot és Norvégiát sorolta, a francia modellt érvényesnek találta nemcsak Belgiumra, Olaszországra és Görögországra, hanem Hollandiára is. A német modell Németországot, Ausztriát, Svájcot és - meglepő módon - Lengyelországot is magába foglalta. Az átmeneti, azaz a francia és a német modell között elhelyezkedő csoportba Fromont Spanyolországot, Portugáliát, Svédországot és Finnországot sorolta.

Az Oscar W. Gabriel és Sabine Knopp szerzőpáros megint egy másik felosztással élt. Ők a jogi tradíciókból indultak ki és a következő modelleket különböztették meg: az angolszászt és a kontinentálisat, amelyet több alcsoportra osztották - azaz a római francia, a római germán és a római skandináv csoportra. Bár a legtöbb volt szocialista államot a germán csoportba sorolták, néhány térségbeli posztszocialista államról (például Bulgáriáról, Litvániáról és Lettországról) nem nyilatkoztak.

A nagyobb történeti perspektívával dolgozó, bár valóban némileg elavult felosztások Európában alapvetően három meghatározó közigazgatás típussal számolnak: az angolszász, a germán és francia modellel. Ezek közül az utóbbi kettő a kontinentális modell szerves részét képezi, tehát sokkal több közös elem található bennük, mint az angolszász modellel való összevetés során.

A közigazgatási modellek sajátosságai szorosan összefüggnek az egész jogrendszerre vonatkozó sajátosságokkal. Tehát ebben a vonatkozásban az összehasonlító közigazgatás-tudomány nem választható teljesen le az összehasonlító jogtudományról. Tény, hogy a brit szigeteken született angolszász modell valóban meglehetősen különálló, akkor is, ha bizonyos időszakokban - a gyarmatosítás révén, vagy az államszocialista blokk 1989 utáni összeomlása után - egy időre meghatározóvá vált neoliberális szemlélet révén széles körben volt képes kifejteni a hatását. Ezen modell sajátosságai mögött látni kell a common law rendszerét, továbbá az organikus fejlődés hagyományát, a parlament egyértelmű szupremációját, az angol ihletettségű „rule of law“ eszméjét és a hatalmi ágak elválasztásának vagy el nem választásának, azaz egymásba fonódásának sajátos, brit rendszerét. Szintén fontos mozzanat a polgári jog és a közjog éles elválasztásának a hiánya.

Ehhez képest a kontinentális jog- és közigazgatás fejlődésének két fő ága – azaz a francia és germán modell – sokkal több közös vonást mutat.

A francia és germán közigazagtási modell között azonban lényeges különbségek is kimutathatóak. Franciaország esetében ilyen megkülönböztető jegyek a francia közigazgatási rendszer szigorú centralizáltága, a félprezidenciális közjogi rendszer, a közigazgatás és a bírói ág között félúton keletkezett és emiatt speciális jogállású Államtanács léte, a prefektusi rendszer és a közigazgatási bíráskodásnak a közigazgatáson belüli elhelyezése. A germán, vagy most már inkább német modellt megkülönböztető sajátos intézmények pedig a kancellári rendszer, a föderalizmus (voltak időszakok, amikor e tényezőnek nem volt jelentősége), az

önkormányzatoknak az egymás felett gyakorolt felügyelete, az eljárási jog alapos szabályozottsága és bírói felügyelete. Természetesen mindkét modell esetében figyelembe kell venni, hogy azok az elmúlt száz évben is dinamikusan fejlődtek, tehát nem lehet azokat egyszerűen csak statikusan szemlélni. Ez különösen igaz a német föderalizmus és centralizmus küzdelmének vonatkozásában.

A közigazgatás fejlődésének és a meghatározó közigazgatási történeti típusok vizsgálata során figyelembe kell venni az időtényezőt is. A modern közigazgatás alapjait az abszolutista monarchiák időszakában tették le, de a mai szempontból főleg a polgári kor (az elmúlt 200 év) közigazgatásának a vizsgálata rendkívül érdekes. Ebben az időszakban az európai és más államokat is különböző kihívások értek, amelyekre gyakran az államtudományi identitásuk megváltoztatásával reagáltak.

A 19. században Európa egyik fontos államszervezeti vívmánya *a liberális jogállam megszületése* volt. A modern polgári közigazgatás és a szakértő bürokrácia megszületésének időszakában éppen a jogállamiság hagyománya volt meghatározó az öreg kontinensen. Ennek folyományaként megszületett a közigazgatás francia modellje, amely az egységes államból indult ki, amelynek megfelelt az egységes, hierarchizált és világosan elszámoltatható, a közérdekűséget előtérbe helyező közigazgatás. Az utóbbi pedig a magasan kvalifikált tisztviselői karra támaszkodott. Ez a modell roppant népszerű volt a korabeli világban és nemsokára a Mediterráneum legtöbb európai állama elkezdte követni. Áttételesen Latin-Amerikára is hatott.

A 19. századi germán közigazgatási modell ugyan eredetileg az aprólékosan szabályozott porosz felvilágosult abszolutizmusból született meg, de itt is hamar előtérbe került a jogállamiság (Rechtsstaat) eszméje, amely szigorúan figyelembe vette az állam szolgálatában álló köztisztviselők és bírák semlegességének eszméjét. A porosz-német koncepcióban egyébként fontosabb szerepet játszott az állam, mint a közakarat kérdése, amely inkább a francia esetben volt központi jelentőségű. Egyébként ez a második modell hatott Ausztrián keresztül a korabeli Magyarországra. Sőt, Európán kívül is akadtak olyanok, akik komolyan érdeklődtek iránta – például a Meidzsi forradalom utáni Japánban.

A következő fontos fejlődési szakaszban már nem volt elegendő csupán a jogállamiság, hanem fontossá váltak az egyre aktívabb állam egyéb (azaz nemcsak a jogszerű működésre és az elképzelt semlegességre építő) funkciói is. A társadalmi béke megőrzése érdekében a 19.

század végétől kezdve, de még inkább a 20. század első felében Európában széles körben előtérbe kerültek az állam szociális funkciói. Nagyon lassan, de elkezdődött a szociális avagy jóléti állam korszaka. Erre a korszakra is jellemző volt a jogállamiság gondolata, de a korábbi évekkel szemben nagyon megnőtt a közigazgatás aktivizmusa. Az állam már nem akart egyszerű éjjeliőr lenni, aki nem avatkozik a gazdaságba és különösen nem törődik azzal, hogyan élnek a polgárai.

A témával behatóbban foglalkozó Szamel Katalin szerint azonban a szociális és a jóléti állam fogalmak nem azonosak. Szerinte a jóléti állam felfogható úgy is, mint a szociális állam egy magasabb szintű, nem csupán a megélhetésre, hanem a társadalmi problémák megoldásának szélesebb körére koncentráló állam.

Az igazán jóléti korszak Európában azonban nem annyira a két világháború között, hanem sokkal inkább a második világháború után köszöntött be. Nyugat-Európa történelmi szerencséje az volt, hogy a különböző történelmi kataklizmák után, egy-két kivételtől eltekintve, meg tudta teremteni az összhangot a semlegességre törekvő jogállamiság és a jóléti állam igényei között. Az öreg kontinens keleti felében az előbbi szempont háttérbe szorult.

A jóléti államon belül is többféle modell különböztethető meg. Az egyik markáns megjelenítési formája a konzervatív típusú jóléti állam lett, amely a német, francia és olasz nyelvterületen is hódított. Skandináviában viszont szociáldemokrata jóléti állam alakult ki, jóval szélesebb körű gondoskodással, és az azt lehetővé tevő magasabb közteherviseléssel. Európa keleti részében - amelyet a Szovjetunió ellenőrzött - ebben az időben megszületett az ún. koraszülött jóléti állam, amely úgy próbálta felemelni a széles tömegeket, hogy közben ne kelljen demokráciát is biztosítani. Szociális téren viszont ennek a modellnek is voltak komoly eredményei.

Mindez természetesen mindenütt nagy hatással volt a közigazgatás működésére. A közigazagtás egyre több feladatot vállalt magára, amihez komolyabb hatáskörök és anyagi források kellettek. Ez azonban komoly költségekkel járt, amit a nagy piaci szereplők nem mindig akartak finanszírozni. Ebből a feszültségből született meg az 1980-as évektől kezdve egyre inkább hódító neoliberális irányzat, amely ott próbált faragni a jóléti államon, ahol csak lehetett. Ez az irányzat az angolszász államokban született meg, de - a hidegháború befejezése után - az egész világra hatást gyakorolt. Volt aki jobban, volt aki kevésbé sikeresen védekezett ezen irányzat ötleteivel és következményeivel szemben. Ez a korszak

a közigazgatás területén nem hozott feltétlenül pozitív eredményeket. Alapvető tendencia volt, hogy a politikai vezetés maximálisan megpróbálta visszaszorítani a közszektort és előtérbe helyezni a magánszektort. A közigazgatás működésébe is megpróbálták átültetni a tipikusan magánjogias és versenyszellemű elemeket. Az állam nagy mértékben kivonult a gazdaság irányításából, emiatt jóval kevesebb forrás maradt a szociális programokra.

A következő korszakhatárnak egyelőre a jelenlegi pénzügyi-gazdasági válság tűnik. Az már most is megfigyelhető, hogy 2008. után rehabilitálódott az állam, mint a legfőbb válságkezelő tényező, ami természetesen a közigazgatásra is hatással van, vagy lesz. Újból megfogalmazódott a forrásokkal rendelkező és aktívan cselekvő állam iránti igény. A korábban már említett, erősen a neoliberális ideológiához és az angolszász világhoz kötődő NPM elmélete most már nem egyeduralkodó, és egyre több szó esik a „Good Governance"-ról és a „Jó Államról" is. Egyesek s „neoweberiánus" korszak kezdetét jósolják. De a jóslás nem az összehasonlító közigazgatás-tudomány feladata.

Eddig főleg az európai gyökerű közigazgatás modellekről esett szó. Bár az elmúlt 400 évben (azaz nagyjából 1945-ig) valóban Európa diktálta az ütemet és a világ többi része inkább csak követte az innen érkező impulzusokat, illetve divatokat, mégsem szabad a közigazgatás összehasonlító vizsgálatát csupán erre a kontinensre leszűkíteni. Léteznek ugyanis más régiók is, amelyek szintén próbálkoznak saját válaszadással a felmerülő kihívásokra. Ugyanúgy az előbb felvázolt fejlődési vonal - amely a jogállammal kezdődött, a jóléti/szociális államon, valamint a neoliberalizmuson keresztül egészen mai napig folytatódott -, sem fedi le teljes mértékben a világon uralkodó sokszínűséget. Az utóbbi felsorolásból például kimaradt az a modell, amely az 1917-es orosz forradalom következtében alakult ki és a szovjet, később az államszocialista típusú állam névre hallgatott. Igaz, hogy ez a modell nem volt demokratikus, de nagyon komoly modernizációs és fejlesztési ambíciókkal rendelkezett, ezért voltak olyan időszakok a 20. században, amikor egyes megoldásai követendő példának tűntek mások számára is. Ez nem csak azokra az államokra igaz, amelyek a Szovjetunió hatalmi szféréjába kerültek, hanem részben olyan államokra, illetve népekre is, amelyek le akarták küzdeni a kolonializmus súlyos örökségét és gyorsított tempóban akartak átesni a ipari modernizáción. Az időközben megszűnt szovjet típusú államiság és az azt szolgáló igazgatási modell bizonyos elemei most is élnek, és nem mindig csak a jelentéktelen vagy megkövesedett államokban (az utóbbira jó példa a Koreai Nép Demokratikus Köztársaság). A Kínai

Népköztársaság vagy a Vietnami Szocialista Köztársaság még a nevükben is tovább viselik ennek a kornak az örökségét. Bár ezen országok most már egyértelműen (állam)kapitalista üzemmódban működnek, a közjogi rendszerük még mindig magán viseli a szocialista kísérlet nyomait.

Az évezredes hagyományokkal rendelkező kínai közigazgatást amúgy sem lehet kiiktatni a közigazgatási modellek sorából, hiszen Kínában már akkor működött komoly központosított közigazgatás, amikor az európai viszonyokat még a hűbérúr és a hűbérese közötti meglehetősen személyes jellegű kapcsolat „igazgatta." Ezen nem változtat az a tény, hogy jelenleg ezt a rendszert (legalábbis a külsőségekben) még mindig befolyásolja a szovjet típusú állam- és igazgatás-építés szelleme. Bár a 19. században függetlenné vált latin-amerikai államok - spanyol közvetítéssel - főleg a francia példából merítettek közigazgatási ihletet, mégsem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy ezen világrész már több mint 150 éve meglehetősen autonóm módon fejlődik.

Természetesen az európai nagyhatalmak és részben közepes hatalmak gyarmatosító politikája komoly nyomot hagyott azokban a térségekben, ahová az angol, belga, francia, holland, orosz, portugál vagy spanyol igazgatásszervezők az elmúlt 400 évben betették a lábukat. Különösen a brit és francia közigazgatási minták jelenléte tény a hajdani – a legtöbb afrikai és részben az ázsiai – gyarmati országokban.

A komparatisztikának mindig számolnia kell a hibrid megoldásokkal is, amelyek rendszerint az ún. civilizációs ütköző zónákban keletkeznek. A hibrid megoldások kialakulására főleg akkor került sor, ha egy-egy terület sűrűn cserélt gazdát, vagy eleve több európai hagyományra épült. Viktor Knapp, nagy cseh komparatista például az izraeli és a dél-afrikai jogrendszert és közigazgatást tekintette ilyen vegyes jellegű hibridnek. Bizonyos szempontból a római jogi tradíciót és az angolszász hatásokat ötvöző skóciai jogrend és közigazgatás is ide sorolható. De a volt szocialista államokban is érzékelhető egyfajta modell-keveredés.

5. Befejezés

A komparatisztika nagyon hasznos tudományág, ha a döntéshozók okosan alkalmazzák az eredményeit, de nagyon félrevezető és káros lehet akkor, amikor mechanikusan kezelik a vívmányait. Némi túlzással elmondható, hogy a világban mindenre létezik példa és ellenpélda. Egy-egy megoldás létezése tehát önmagában semmit sem bizonyít.

A komparatisztika könnyen az önző célzattal történő nagyhatalmi befolyásolás eszközévé válhat. A napi belpolitika pedig néha rövid életű célokra és bizonygatásokra képes felhasználni az eredményeit. Ezek azok a negatív tendenciák, amelyeknek óvatossá kell tenniük a mindenkori szakértőket és az őket alkalmazó döntéshozókat. Ettől függetlenül az összehasonlítás tudománya igen hasznos, hiszen sokkal olcsóbb a mások hibáin tanulni, mint a saját kudarcainkon. Ez a tény, valamint az egymás tapasztalatainak hasznosítási igénye azok a tényezők, amelyek legitimitálják ennek az igényes és érdekes tudománynak a létét.

A felhasznált és javasolt irodalom jegyzéke

Balázs István: A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula. Complex, Budapest, 2011.

Balázs István: Új tendenciák a közigazgatás fejlődésében. In: 90 éves a szegedi jogászképzés. Szerk.: Hajdú József. Szeged, 2013.

Fromont, Michel: Droit administratif des États européens. Presses Universitates de France, Paris, 2006

Gabriel, W. Oscar – Knopp, Sabine (eds.): Die EU Staten im Vergleich (Strukturen, Prozesse, Politikinhalta. Wiesbaden, 2008.

Gajduschek György: A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula. Complex, Budapest, 2011.

Knapp, Viktor: Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy. C.H. Beck, Praha, 1996.

Szamel Katalin: A közigazgatási modellek kialakulásának történeti alapjai. Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula. Complex, Budapest, 2011.