



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Az EU közigazgatási szabályrendszere

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.



Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	2
Bevezetés.....	3
1. Az uniós közigazgatás működési alapelvei	3
1.1. Hatékonyság	3
1.2. Átláthatóság.....	5
1.3. Szakmai etika	5
1.4. Esélyegyenlőség.....	7
1.5 E-közigazgatás.....	8
1.6 Környezettudatos közigazgatás	8
1.7 Többnyelvűség	10
2. Tisztviselők	10
2.1. Vezetők.....	11
2.2. Ideiglenes alkalmazottak	12
2.3. Szerződéses alkalmazottak	13
2.4. Kihelyezett nemzeti szakértők.....	14
2.5. Szakmai gyakorlat	15
3. Személyzeti szabályzat.....	15
4. Az EU közigazgatási rendszerének finanszírozása	19

Bevezetés

Az európai Unió intézményrendszere és a közös politikák igazgatása nem működhetne saját uniós közigazgatási rendszer nélkül. A Szerződések által ráruházott feladatok nem lennének teljesíthetőek, ha azokat csupán a tagállamok tisztviselőinek és közhivatalainak együttműködésével lehetne elérni. Az uniós közigazgatás ugyanakkor a tagállami közigazgatások hagyományain és gyakorlatain alapul, sok esetben az ott képzett szakemberek válnak a közös intézmények alkalmazottaivá. Éppen ezért a közös rendszernek úgy kell egységes európai normarendszert létrehoznia, hogy közben integrálja a tagállami hagyományokat, legjobb gyakorlatokat. Ezzel párhuzamosan a Szerződések mind több és több feladatot ruháznak a közös intézményekre, az Unió bővülése nemcsak a közös közigazgatás által elvégzendő feladatok, de az oda jelentkezők számát is növeli. A globális gazdasági és pénzügyi válság ezzel szemben arra kényszeríti a tagállamokat és az Uniót is, hogy mindezeket a megnövekedett feladatok elvégzését kisebb finanszírozási keretből gazdálkodja ki. Ennek eredményeként egy olyan rendszer jött létre és fejlődik folyamatosan, amely korszerű és határozott képpel rendelkezik fejlődési pályájáról, jól meghatározott uniós jogi alapokon nyugszik és finanszírozása biztos és közös forrásokból történik. Ennek megfelelően a következőkben áttekintjük az uniós közigazgatás működési alapelveit, fejlődési irányát, a működéséhez szükséges jogi alapokat és finanszírozásának mikéntjét.

1. Az uniós közigazgatás működési alapelvei

Az unió mélyülése és bővülése által támasztott kihívásoknak az uniós közigazgatás csak úgy tud megfelelni, ha világosan meghatározza legfontosabb **céljait**. Ennek eszköze az a stratégiai tervezési, programkészítési és jelentési folyamatrendszer, amely folyamatosan biztosítja a legfontosabb célkitűzések meghatározását, azok intézményközi megvitatását, gyakorlatba való átültetését és az elért változások hatásainak nyomon követését. Az Európai Bizottság kollégiuma belső vita során kialakítja éves politikai stratégiájáról szóló határozatát, amely tartalmazza a legfontosabb szakmapolitikai célkitűzéseket, felvázolja a jelentősebb kezdeményezéseket és előrejelzéseket ad az ezek kivitelezéséhez szükséges erőforrások mennyiségéről és minőségéről, illetve a tervezett ütemezésről. Ez a terv aztán az Európai Parlamenttel és az Európai Tanáccsal lefolytatott vita során nyeri el végső formáját és válik a tervezési rendszer alapidokumentumává.

1.1. Hatékonyság

Az uniós közigazgatás hatékonyságának legfontosabb záloga az humán erőforrás, az ott dolgozó emberek. A hatékony munka érdekében hatékony **humánerőforrás-gazdálkodásra**

van szükség. Ezért a legutóbbi nagy bővülési hullámmal egy időben, 2004. május 1-vel az Európai Bizottság új személyzeti szabályzatot fogadott el, amely tartalmazza az alkalmazottak jogait és kötelezettségeit. Erre azért is szükség volt, hogy bővüléssel előálló új helyzetben biztosítani lehessen az érkező tagállamok munkavállalóinak megfelelő súlyát az uniós közigazgatásban, a már ott dolgozó tisztviselők helyzete megfelelő biztonságban maradjon, de az unió közigazgatási rendszere is hatékony, fenntartható legyen.

Ennek az átalakításnak köszönhetően új **előmeneteli rendszer** indult el, amely elismeri és jutalmazza a bizonyított képességeket és eredményeket. Új **értékelési rendszer** is kapcsolódik ehhez, amely biztosítja, hogy a tisztviselők előmenetele az évente elvégzett, objektív teljesítmény-értékelésen alapuljon. Az uniós közigazgatás minőségének és szakmai színvonalának javítására az **élethosszig tanulás** („life long learning” / LLL) kultúrája az új humán erőforrás rendszer fontos eleme lett. Új **mobilitási szabályok**at vezettek be, amely ösztönzi a munkatársakat, hogy bizonyos időszakonként beosztást változtassanak. A vezető beosztású és jelentős pénzügyi döntésekkel járó állások pozícióban lévő tisztviselők számára pedig előírja a legalább ötévente kötelező váltást.

A humán erőforrás-gazdálkodáson kívül a hatékony működés másik fontos eleme a **pénzgazdálkodás megfelelő módja**. Az uniós közigazgatási rendszer korszerűsítése során a vezérelv az egyszerűsítés és a decentralizáció volt, továbbá a szervezeti egység szintű elszámoltathatóság növelése. A pénzügyi döntések a korábbi szabályok szerint csak központosított módon születhettek, így egyre nagyobb lett a távolság a feladatot végrehajtó egység és a forrást engedélyező illetve a végrehajtás pénzügyi szabályszerűségét és hatékonyságát ellenőrző szerv között. A pénzgazdálkodás **decentralizálása** keretében a pénzkifizetéseket és kiadásokat engedélyező tisztviselők személyes felelősséget viselnek döntéseikért. Létrejött a Bizottság Központi Pénzügyi Szolgálat, amely szakmai támogatást nyújt és tanácsadást végez minden költségvetési és pénzgazdálkodási döntésekkel megbízott tisztviselőnek. Ugyanakkor Belső Ellenőrzési Szolgálat ellenőrzi a pénzügyi műveletek hatékony és eredményes megvalósulását. A hatékony ellenőrzés és az átláthatóság növelése érdekében 2005. óta az uniós intézmények a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége által a közzsféra számára kidolgozott nemzetközi szabványok szerinti, eredmény szemléletű számvitelre tért át.

A humán erőforrás és a pénzgazdálkodás megújítása mellett nem lehetne a hatékonyság növeléséről beszélni az **eljárások egyszerűsítése** nélkül. Az eljárások egyszerűsítése alulról-felfelé történő változtatásokon keresztül megy végbe, az érintett szervezeti egységek bevonásával. Az Európai Bizottság olyan belső eljárásokat vizsgált felül, mint a hatáskör átruházási eljárás, szolgálatok közötti konzultáció, a döntéshozatali eljárások nyelvi vonatkozásai. Egyre nagyobb hangsúlyt kapnak az internet alapú megoldások. Ennek megfelelően az Európai Bizottság 2003.-ban teljesen átdolgozta a Műveleti Eljárások Kézikönyvét. Az átalakítások és elsősorban a digitális technológiák alkalmazásának köszönhetően hatékonyabbá váltak a kommunikáció, tervezés és ellenőrzés folyamatai.

1.2. Átláthatóság

A közigazgatás átláthatósága a legitim és elszámoltatható közigazgatás és így a képviseleti demokrácia alapfeltétele. Az uniós közigazgatás átláthatósága pedig kiemelten fontos, mivel nem csak az európai polgárok, de a tagállamok számára is ez a biztosítéka a közös intézmények elszámoltathatóságának és a Szerződés szerinti működésének. Ennek megfelelően az Európai Bizottság folyamatos erőfeszítésekkel igyekszik minél jobban megfelelni ezeknek az elvárásoknak. 2001.-ben fehér könyvben foglalta össze a közös adminisztráció szemben támasztott elvárásokat. 2005-ben széleskörű vitát kezdeményezett annak érdekében, hogy megismerje, mit várnak az európai polgárok és civilszervezetek az intézményrendszer átláthatóságától. A munka eredményeit, elemzés után, figyelembe vették az európai közigazgatás reformja során.

A mind teljesebb átláthatóság érdekében minden európai uniós polgárt megilleti az a jog, hogy **hozzáférhessen az Európai Bizottság dokumentumaiba**. Ezt az interneten keresztül elérhető elektronikus formátumú nyilvántartás teszi lehetővé. Az áttekinthetőség fontos lépése, hogy az elérhető jogalkotási javaslatok egy **átláthatóbb jogalkotási folyamat** részét képezzék. Ez a joganyagban az „új megközelítésű” jogszabályalkotással megkezdődött. A folyamat további nyitása érdekében az uniós intézmények mindent megtesznek a párbeszédre és részvételen alapuló politikai kultúra elterjedése érdekében. A jogszabályjavaslatok megalkotását **nyilvános konzultációk** készítik elő, elektronikus vitafórumok, amelyeken az európai polgárok tevékenyen vehetnek részt a közös döntéshozatalban. Az új jogszabályokhoz hatástanulmányok készülnek, amelyek közérthetően fogalmazzák meg, miért van szükség az új szabályokra, milyen célokat kíván megvalósítani és milyen eszközökkel.

A jobb átláthatóságot hivatott szolgálni az is, hogy a Bizottság üléseinek napirendje és jegyzőkönyve megtekinthető. A tanácsulések és az Európai Parlament plenáris üléseit bárki élőben követheti az interneten.

1.3. Szakmai etika

Ahhoz, hogy az európai közigazgatás minden európai polgár és a tagállamok számára is a közös európai értékek megtestesítője legyen, alkalmazottainak mindenkor tárgyilagosan, részrehajlás nélkül az Unió és az európai polgárok érdekeit szem előtt tartva kell munkájukat végezniük. A szabályok alapjait természetesen az európai hagyományok és a józan ész szabályai adják. Ezek a normák biztosítják, hogy az uniós köztisztviselők feladataikat függetlenségüket megőrizve, az Unió iránti felelősségük tudatában végzik. A szabályok jogalapját a Személyzeti Szabályzat („Staff Regulation”) és a vonatkozó magatartási kódex adja.

Az európai polgárokkal - az ügyfelekkel - kialakított kapcsolataik, ügyeik intézése során a nyitottság és az átláthatóság elvét – melyet már érintettünk - kell követniük. Tiszteletben kell

tartaniuk a **helyes hivatali magatartás** vonatkozó szabályzatában foglaltakat. Ez a 2000.-ben hatályba lépett szabálygyűjtemény adja az ügyintézés során képviselendő helyes magatartásformákat. A szabályok egységes keretrendszerbe foglalásának célja, hogy az uniós közigazgatás minden esetben magas színvonalú szolgáltatást nyújtson. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az európai polgároktól beérkező megkeresésekre tizenöt napon belül választ kell adni. Tekintettel az Unió sokszínűségére, a választ a levélíró anyanyelvén kell megfogalmazni, amennyiben az egyike az Unó hivatalos nyelveinek.

A **pártatlanság** megőrzése érdekében szigorú szabályok vonatkoznak az uniós tisztviselők külső kapcsolataira és az **összeférhetetlenségre** is. A tisztviselők nem fogadhatnak el szolgáltatást vagy ajándékot külső személyektől vagy szervezetektől engedély nélkül. Emellett nem lehet érdekeltégük olyan vállalkozásban vagy szervezetben sem, amely kapcsolatban áll az Európai Unió intézményeivel, amennyiben ez veszélyeztetné függetlenségüket. Azokat a tevékenységeiket, amelyek összeférhetetlenség lehetőségét veti fel, be kell jelenteniük és ugyanígy kell tenniük házastársuk munkaviszonyával kapcsolatban is. Be kell jelenteniük azt is, ha olyan ügyben kell döntést hozniuk, ahol személyes érdekeltégül befolyásolhatja pártatlanságukat.

A szólásszabadság alapvető emberi jog és az európai demokrácia alapértéke, így az európai tisztviselőket is megilleti. Ugyanakkor ezen joguk gyakorlásakor figyelembe kell venniük a **kellő lojalitást és pártatlanságot**. Az intézmények munkájával kapcsolatos anyagok közzétételekor be kell tartaniuk a vonatkozó hivatali utat és tekintettel kell lenniük az iratok minősítésére. Ugyanakkor az uniós intézményeknél végzett munkákkal kapcsolatban immunitást élveznek. Az őket magánszemélyként érintő, tagállami bíróságok előtt folytatott eljárások esetében minden más európai polgárra egyező szabályok vonatkoznak.

Amint azt a hatékonyság alapelvével kapcsolatban megemlítésre került, az uniós alkalmazottak **pénzügyi felelősségét** is pontosan rögzítették. Amennyiben feladataik ellátása közben súlyos kötelezettséget követnek el, megkövetelhető tőlük, hogy megtérítsék a közös költségvetésnek okozott kárt. Ilyen kártérítés merülhet fel jogi kötelezettség elmulasztása, pénzügyi kár okozása, szándékos kötelezettségszegés vagy súlyos gondatlanság esetében.

Természetesen ezek a szabályok csak akkor érik el céljukat, ha megfelelő **szankciórendszer** is társul hozzájuk. A szakmai követelményeknek nem megfelelő magatartást tanúsító uniós alkalmazottakkal szemben három különböző eljárás alkalmazható. **Közigazgatási vizsgálat és fegyelmi eljárás** foglalkozik azokkal az esetekkel, amikor uniós alkalmazottak szándékosan vagy gondatlanul nem tesznek eleget a Személyzeti Szabályzatban megfogalmazott előírásoknak. A pártatlan vizsgálat lefolytatása és a fegyelmi eljárások előkészítése az Európai Bizottság Vizsgálati és Fegyelmi Hivatalának (Investigation and Disciplinary Office - IDOC) feladata. Ugyancsak ez a hivatal foglalkozik mindazokkal az ügyekkel, amelyeket vagy még nem kezdett kivizsgálni az Európai Csalás Elleni Hivatal, vagy amelyek kívül esnek az Európai Csaláselleni Hivatal (European Anti-Fraud Office - OLAF) hatáskörén. A közigazgatási vizsgálat kimenetelének függvényében fegyelmi eljárás indítható, melynek végén a kötelezőszegéssel arányos pénzügyi vagy más jellegű szankció szabható ki. A lehetséges pénzügyi szankciók közé tartozik többek között a magasabb fizetési fokozatba

történő előresorolás késleltetése, a beosztásból történő felmentés, illetve a nyugdíj összegének csökkentése.

Az új szervezeti szabályzat értelmében a bizottsági alkalmazottak hivatali kötelessége, hogy jelentsék, ha súlyos szakmai kötelességszegést tapasztalnak, vagy ha a Közösség érdekeit hátrányosan érintő illegális tevékenységet, pl. csalást vagy korrupciót vélelmeznek. Ezt az eljárást **belső visszaélés-jelentésnek** vagy angol kifejezéssel „whistleblowing”-nak [a.m. sípfújás] nevezzük. Ebben az eljárásban a bejelentést a Bizottságon belül vagy közvetlenül az OLAF munkatársainak tehetik meg. A kérdéses eseteket az alkalmazottak a Bizottságon kívül más európai intézményeknek is jelenthetik, amennyiben jóhiszeműen járnak el, és kellő időt biztosítottak arra, hogy az OLAF reagáljon bejelentésükre.

Az Európai Bizottság minden évben értékeli alkalmazottai teljesítményét, képességeit és magatartását. Ha az alkalmazottak valamelyike esetében **szakmai alkalmatlanság** merül fel, azaz az előírt követelmények teljesítésére nem képes, az érintett munkatárs felkészítő programokban köteles részt venni. Ennek során, megadott időkereteken belül konkrét célokat kell teljesítenie. Amennyiben a felhasználható eszközök mindegyike kudarcot vallott, és az illető továbbra sem tudja munkáját megfelelő színvonalon ellátni, kezdeményezni lehet a kérdéses alkalmazott elbocsátását, illetve visszaminősítését.

1.4. Esélyegyenlőség

Az európai közigazgatás lehető leghatékonyabb működése érdekében olyan személyzettel kell rendelkeznie, amelyek között a különféle személyiségek és készségek egyensúlya érvényesül. Ennek érdekében alapvető, hogy **mindenki egyenlő bánásmódban részesüljön**, és kellő tiszteletet kapjon. A közös közigazgatási rendszer hatékonyabbá, innovatív szellemiségűvé és lendületessé váljon, elősegítik az egyes tisztviselők képességeinek érvényesülését, elismerik a bennük rejlő lehetőségeket, elhárítjuk az útjukban álló akadályokat, és megkapják a lehetőséget, hogy a tőlük telhető legjobb teljesítményt nyújtsák.

Az Európai Bizottság 2010 decemberében fogadott el stratégiát a férfiak és a nők intézményeken belüli esélyegyenlőségéről. A **stratégia** a következő **három pillérre** támaszkodik. A **tehetséggondozás** hatóköre az emberi erőforrás kezelésének több szempontjára is kiterjed. Ide tartozik a munkaerő-felvétel, az intézményen belüli mobilitás, az egyéni teljesítmény fejlesztése, a kompetenciák értékelése és kezelése, valamint a képzés. A tehetséggondozás révén válik lehetővé, hogy az uniós intézmények a lehető legjobb tehetségeket és kompetenciákkal rendelkező tisztviselőket vonzzák, illetve ezen munkatársak képességeit lehetséges legyen fejleszteni és megszilárdítani. A tehetséggondozásnak teljes körűnek kell lennie. Ki kell, hogy terjedjen minden a tisztviselők minden csoportjára, akár nemek, akár fogyatékosok, akár bármely más ismérv alapján határozzák meg azokat.

A tisztviselők tehetségüket legteljesebben akkor tudják leghatékonyabb módon az európai unió intézményeinek szolgálatába állítani, ha munkakörnyezetben megkapják és megadják a

kellő tiszteletet. Ennek a **tiszteletteljes környezet** biztosítása érdekében az Európai Bizottság határozott lépéseket tett a **munkahelyi zaklatás ellen**. Ez a fellépés több, egymást kiegészítő elemből áll.

Az egyik ezek közül a **megelőzés** és a személyzet megfelelő tájékozottságának kialakítása. Ennek érdekében, valamint az esetleges zaklatási esetek békés úton való megoldása céljából nem hivatalos eljárás indítható, hogy a feltételezett áldozat kellő védelmet kapjon és megelőzhető legyen a helyzet további súlyosbodása. A **nem hivatalos eljáráshoz** kapcsolódóan úgynevezett bizalmas tanácsadók („confidential counsellors”) hálózata jött létre. Ennek feladata, hogy az egyes helyzeteket nyomon kövesse, és – lehetőség szerint – megoldást találjon rájuk. Ha azonban zaklatási panaszt nyújt be egy tisztviselő, úgynevezett **hivatalos eljárás** indul, amely keretében, a panasz benyújtása után közigazgatási vizsgálatot lehet indítani, amely, eredményétől függően, fegyelmi szankciókat vonhat maga után.

A tisztviselők igényeinek mind jobban megfelelő és így mind hatékonyabb munkavégzést lehetővé tevő intézkedés a **rugalmas munkakörnyezet** kialakítása. A távmunka és a rugalmas munkabeosztás a bizalmon, tiszteleten és a párbeszédre alapul. A rugalmas munkaszervezési módoknak az eredmények és a teljesítmény célkitűzések alapján történő értékelésén kell alapulnia. Az Európai Bizottság 2007 óta teszi lehetővé a távmunka és a rugalmas munkaidő választásának lehetőségét. A munkaszervezés e formáinak köszönhetően az új információs technológiák segítségével rugalmasabbá vált a munkavégzés. Így nem feltétlenül szükséges, hogy a munkavállaló a munkahelyén tartózkodjon.

1.5 E-közigazgatás

A fentebb már említettük, hogy az uniós közigazgatás modern és hatékony működésének több feltétele, mint például az átláthatóság biztosítása vagy a rugalmas munkakörnyezet megteremtéséhez elengedhetetlen a **modern információs és kommunikációs technológiák alkalmazása**. Ezek a technikai vívmányok ma már nélkülözhetetlenek a korszerű közigazgatási rendszerek működéséhez. Az európai intézmények, főképp az Európai Bizottság a kezdetektől tevékenyen igyekezett elősegíteni, hogy az uniós és a tagállami közigazgatási rendszerek elektronikus közigazgatási rendszerekké alakuljanak át. Ezt a célt hivatott elérni az „e-Bizottság” néven ismert kezdeményezés, melynek kiindulópontjának az igazgatás reformjáról szóló un. fehér könyv tekinthető. Ez a dokumentum arra keresett választ, hogyan tud az uniós közigazgatás jobb, költséghatékonyabb, átláthatóbb és biztonságosabb szolgáltatásokat nyújtani alkalmazottaink, partnerintézményeinek, az üzleti szféra szereplőinek és az európai polgároknak.

1.6 Környezettudatos közigazgatás

A környezet védelme, a klímaváltozás elleni küzdelem, a környezettudatos viselkedés egyre fontosabb eleme az Európai Unió politikai célrendszerének. Ezzel összhangban az uniós intézmények, az uniós közigazgatás is egyre növekvő mértékben törekszik a környezettudatosságot érvényesíteni működésében. Az Európai Unió **EMAS** („EU Eco-Management and Audit Scheme”) elnevezésű **környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszere** 1993. óta áll az európai vállalatok rendelkezésére. Segítségével kezdetben a vállalatok kiértékelhették és javíthatták környezetvédelmi teljesítményüket, és erről független szakértők által hitelesített jelentésekben számoltak be. 2001-ben az Európai Unió a rendszert az állami és magánszervezetekre is kiterjesztette. A Bizottság ennek alapján politikai döntést hozott arról, hogy a saját tevékenységeire is alkalmazza az EMAS-rendeletben megfogalmazott követelményeket. Azóta már több bizottsági főigazgatóság és szolgálat kapott EMAS-tanúsítványt, mert mindennapi tevékenységét a környezetvédelmi szempontoknak megfelelően átalakította. Az EMAS-tanúsítás révén a Bizottság csatlakozott azokhoz az európai hatóságokhoz, melyek egyre növekvő számban igyekeznek belső folyamataik irányítása és erőforrás-gazdálkodásuk során a fenntarthatóság elvét és a környezeti szempontokat érvényesíteni.

A környezettudatos működés biztosítása során az európai intézményeknek kezelniük kell az intézmények **közlekedési** problémáit. Az európai intézmények épületei több különböző helyszínen találhatóak. Ez csak az Európai Bizottság esetében, egyedül Brüsszelben több mint 50 épületet jelent. Ez azt jelenti, hogy találkozók és más hivatali kötelezettségek kapcsán az alkalmazottaknak gyakran kell különböző épületek között ingázniuk. A növekvő utazási igények környezeti hatásainak csökkentésére több kezdeményezés is született. Az Európai Bizottság munkatársait arra ösztönzi, autózás helyett inkább tömegközlekedési eszközökkel, kerékpárral vagy gyalog járjanak munkába. Az Európai Bizottság közel 200 szolgálati kerékpárt biztosít a környezetbarát és egészséges közlekedésre ösztönzésére. Ezt a közlekedési módot a bizottsági alkalmazottak évente több mint 10 000 alkalommal vették igénybe. Az Európai Bizottság ezen felül külön megállapodást kötött a városi tömegközlekedési vállalattal, melynek köszönhetően az alkalmazottak ingyenesen vagy kedvezményesen utazhatnak három, a bizottsági épületek, a városközpont és a repülőtér között közlekedő buszjáraton, hogy ezzel is kiváltsák az autóhasználatot.

Maguk az épületek is számos kihívást jelentenek a környezetkímélő működés terén. 2004 óta az épületekkel kapcsolatos belső bizottsági szabályozás biztosítja, hogy az újonnan vásárolt és – amennyire erre a létesítmények folyamatos karbantartása keretében lehetőség nyílik – a már működő **épületek szigorú környezetvédelmi normáknak feleljenek meg**. Ennek legjobb példája a Bizottság szimbólumának számító brüsszeli Berlaymont épület, amely az átépítését követően számos úttörő környezetvédelmi megoldással gazdagodott (pl. vízvisszanyerő rendszer, kombinált fűtési és energiaellátási rendszer, fényérzékelőkkel ellátott irodák). Az épületek azonban nem önmagukban állnak. A brüsszeli (és luxembourgi) európai negyedben a kereskedelmi, iroda- és lakóépületek megfelelő arányának kialakításával biztosítani lehet, hogy az európai negyed ismét élhető, fenntartható és életteli munka- és lakókörnyezetté váljon.

A természeti erőforrások körültekintő felhasználása szintén fontos a korszerű közigazgatás számára. A legnagyobb megtakarítást az elektronikus kommunikációs eszközöknek és a körültekintő tervezésének köszönhetően kevesebb, mint felére csökkent az uniós intézményekben kinyomtatott oldalak száma. Csupán az az újítás, hogy az Európai Bizottság papírformátumúról elektromos belső telefonkönyvre tért át, önmagában 100 millió oldal megtakarítást jelentett. Az intézmények étkeztetési szolgáltatásai is a fenntartható fejlődés, illetve a tisztességes kereskedelem („fair trade”) célját szolgáló termékek széles választékát értékesítik. Természetesen az intézmények az épületek mindegyikében bevezették a műanyag- és a fémhulladékok szelektív gyűjtését. A Bizottság elektronikai hulladékának 100%-át újrahasznosítja. A lecserélt régi számítógépeket például jótékonyági szervezeteknek adományozzák.

1.7 Többnyelvűség

Az Európai Unió közigazgatásának az integráció jellegéből eredően egy olyan kihívással néz szembe, amely bár nem teljesen ismeretlen egyes tagállami közigazgatások számára, mértékét tekintve egyedülálló. A tagállamok és az európai polgárok számára is az átláthatóság és az egyenlő elbánás záloga az **anyanyelvük, illetve hivatalos nyelvük használatának biztosítása**. Aktív és passzív nyelvhasználat joga és a dokumentumok hozzáféréshez való jog érvényesítése jelentős terhet jelent az uniós közigazgatás számára. Ugyanakkor egy modern, hatékony közigazgatásban ezt a kérdést is a lehető leghatékonyabb szinten kell megoldani.

A bővülő – jelenleg 28 tagú - Európai Uniónak jelenleg 24 hivatalos nyelve van. A különböző anyanyelvű résztvevőkkel zajló találkozók és ülések során csakúgy, mint a Bizottság által kiadott dokumentumok, közlemények és más tájékoztató anyagok esetében szükségessé válik a több nyelvre történő tolmácsolás illetve fordítás, annak érdekében, hogy az európai polgárok olyan nyelven férhessenek hozzá az Unióval kapcsolatos információkhoz, melyet értenek. Ez olyan mérvű feladat, hogy csak az Európai Bizottság Tolmácsolási Főigazgatósága évente több mint 11 000 ülés résztvevőinek biztosít tolmácsolást, míg a Fordítási Főigazgatóság évente 1 - 1,5 millió oldalnyi hivatalos szöveget fordítanak le. Az uniós tisztviselők közötti jobb hatékonyabb kommunikációt szolgálja a három munkanyelv (angol, francia és német) használata a Bizottságnál.

2. Tisztviselők

A modern közigazgatás működéséhez elengedhetetlen a korszerű szabályrendszer, a stratégiai tervezés és végrehajtásának ellenőrzése. Ugyanakkor ezeket a működési kereteket a **tisztviselők** töltik meg tartalommal. Az Európai Unió egyedülálló integrációs forma, így közigazgatási szervezetének is egyedülálló feladatokat kell ellátnia, úgy hogy közben

multikulturális környezetet biztosít a különböző tagállamokból érkezett munkavállalóknak. A tisztviselőkre vonatkozó szabályokat általában a **Személyzeti Szabályzattal** foglalkozó részben tárgyaljuk. Itt szabályozzák, többek között, jogaikat és kötelezettségeiket, jelentkezési és kiválasztási szabályaikat, továbbá besorolásuk, előmenetelük és juttatásaik rendszerét. Azonban indokoltnak tartjuk, hogy külön is áttekintsük az uniós intézményeknél dolgozó tisztviselői állások legfontosabb csoportjait.

A tisztviselőket, munkakörük alapján, alapvetően két csoportba oszthatjuk. Az **AD** („administrator” ~ tisztviselő, érdemi munkatárs) besorolásúak illetve az **AST** („assistant” ~ ügykezelő) **besorolásúak**. Az AD-besorolású tisztviselők vesznek részt az Európai Unió jogalkotási és költségvetési folyamataiban. Az ő feladatuk például a közös politikák irányítása, az Unió képviselete a harmadik országokkal való tárgyalásokban, annak biztosítása, hogy a közösségi jogszabályokat a tagállamok egységesen értelmezzék és hatékonyan alkalmazzák. Az AST besorolású munkatársak feladatai elsősorban az intézmények belső irányításában, különösen a költségvetési, pénzügyi, személyzeti, számítástechnikai és könyvtári tevékenységek terén jelentkeznek. Ezen felül segítik számos uniós szakpolitika végrehajtását, titkári és irodai feladatokat látnak el, és biztosítják az igazgatási egységek hatékony működését.

Ezen alapvető felosztáson túl át kell tekintenünk az uniós közigazgatási rendszerben dolgozó tisztviselők részletesebb csoportosítását, kiket tekintünk az olyan speciális csoportok tagjainak, mit a vezetőké, ideiglenes alkalmazottaké, szerződéses alkalmazottaké, nemzeti szakértőké és kik kerülhetnek szakmai gyakorlatra. az uniós közigazgatásba.

2.1. Vezetők

A vezető beosztású tisztviselők két csoportra oszthatók. A népesebb kategória a **középszintű vezetők** („middle managers”), míg a nagyobb felelősséggel járó pozíciókban dolgozók alkotják a felsőszintű vezetők („senior managers”) csoportját. A középszintű vezetők a **csoportvezetők** („head of unit”), akiknek a pozíciója leginkább a magyar közigazgatás főosztályvezetői szintjéhez áll közel. Ennek a posztnak a betöltéséhez magas fokú szaktudás és képzettség szükséges, továbbá rendelkezniük kell olyan vezetői képességekkel is, melyek birtokában motiválni és irányítani tudja beosztottait és ösztönözni tudja a csoportmunkát. A csoportvezetőknek főigazgatóságuk általános stratégiájával és munkatervével összhangban célkitűzéseket határoznak meg beosztottjaik számára, és ezeket adott esetben felül is kell vizsgálniuk. Feladatuk továbbá az is, hogy célkitűzéseket állapítsanak meg a csoport egésze számára, továbbá hogy nyomon kövessék és kiértékeljék azok végrehajtását. Elengedhetetlen, hogy kiváló interperszonális, kommunikációs és tárgyalóképességgel rendelkezzenek.

A megüresedett középvezetői beosztásokat rendszerint olyan emberekkel tölti fel, akik már az intézmény köztisztviselői állományának tagjai. Kivételes és szükséges esetekben azonban lehetséges külső jelentkezőket is alkalmazni a csoportvezetői állások betöltésére. Minden esetben előírják azonban, hogy a jelölt megfelelő képesítéssel és – rendszerint 10–15 év –

szakmai tapasztalattal rendelkezzen, mely felruhazza a Bizottság adott szakpolitikai, illetve tevékenységi területén szükséges szakismeretekkel. Az Európai Unió újabb és újabb bővüléseikor az új tagállam(ok)ból pályázók részére szervezett versenyvizsgákkal biztosítják, hogy biztosítsák a csoportvezetői posztokon belül a tagállami arányokat.

A **felsőszintű vezetők** a főigazgatók („director general”), a főigazgató-helyettesek („deputy director general”), igazgatók („directors”) és a vezető tanácsadók („principal advisors”). Ez a magyar közigazgatás rendszerében leginkább az államtitkári, helyettes államtitkári szintnek felel meg. A főigazgatók állnak az európai uniós köztisztviselői piramis csúcsán. Az Európai Bizottságnál a főigazgatók közvetlenül a Bizottság azon tagjának („biztosnak”) tartoznak jelentéstételi kötelezettséggel, aki az általuk vezetett főigazgatóság munkáját felügyeli. A főigazgatóknak az igazgatók jelentenek, akik a 3–7 csoportból („unit”) álló igazgatóságok munkáját irányítják. Akárcsak a középvezetői álláshelyek esetében, rendszerint a megüresedett felsővezetői beosztásokat is csak belső jelöltek pályázhatják meg. Annak érdekében azonban, hogy a jelöltek széles köréből választhassa ki leendő munkatársait, egyes esetekben a Bizottság az állásokat külső pályázók számára is meghirdeti. A Bizottság a felsővezetők esetében is követelménynek tekint a magas szintű végzettség, a szakmai tapasztalat és a szakértelem bizonyított meglétét, de a középvezetőkhez képest nagyobb hangsúlyt helyez a szakmai életút során szerzett tapasztalatra és a szolgálati évek számára.

Az Európai Bizottság hatályos szabályai szerint a felsővezetőknek jelenleg – egyes kivételes eseteket kivéve – ötévente beosztást kell váltaniuk, a csoportvezetők esetében pedig ajánlott, hogy ötévente új bizottsági munkakört keressenek maguknak. Sor került azoknak a készségeknek a meghatározására is, melyekkel a közép- és a felsővezetőknek egyaránt rendelkezniük kell. A Bizottság mindkét csoport esetében javította és rendszeressé tette a teljesítményértékelést.

2.2. Ideiglenes alkalmazottak

Az uniós közigazgatásban felmerülhet olyan munkaerő kereslet is, amelyet az elvégzendő feladat speciális természete, vagy sajátos időtartama miatt nem lehet hatékonyan közösségi tisztviselőkkel megoldani. Ezekre az igényekre dolgozta ki az Európai Bizottság munkatársak egy más jogállású csoportját alkotó, úgynevezett **ideiglenes bizottsági alkalmazottak** („temporary agents”) státuszát.

Az ideiglenes alkalmazottak sokféle feladatkört tölthetnek be. Feladatuk lehet különleges szakértelmet igénylő vagy ideiglenes. Munkaerőhiány esetén betöltik az üres álláshelyeket azokban az esetekben, amikor a tartaléklistákon szereplő jelöltek mindegyikét alkalmazták már az intézmények. A biztosok kabinetirodái is alkalmaznak ideiglenes alkalmazottakat és ők látják el a tudományos ágazatban jelentkező sajátos feladatokat, mint például az európai kutatási-fejlesztési keretprogramok irányítása céljából létrehozott különböző uniós kutatási központokban adódó tevékenységek. A kabinetirodákra felvett ideiglenes alkalmazottak az ott jelentkező feladatokat látják el, a biztosok teljes hivatali ideje alatt. A különleges szakértelmet

igénylő, az ideiglenes és a munkaerőhiányból eredő feladatok esetében az ideiglenes alkalmazottak munkaköre lényegében megegyezik az állandó bizottsági tisztviselők feladataival. Alkalmazásuk azonban a Bizottság átmeneti szükségleteitől és az üres álláshelyek betöltésével kapcsolatos aktuális helyzettől függ.

Ha a főigazgatóságok különleges szakértelmet igénylő vagy ideiglenes feladatok ellátása céljából („a” kategória) ideiglenes alkalmazottat kívánnak felvenni, közzéteszik az álláskiírást és a pályázóval szemben támasztott követelmények leírását. A felvételt nyert ideiglenes alkalmazottak besorolása munkakörüktől és a pályafutásuk során megszerzett szakmai tapasztalattól függ. Noha az eredeti szerződések időtartamáról és a szerződések meghosszabbításáról rendelkező szabályok nem egységesek, alapszabályként elmondható, hogy általában legfeljebb hat évre szerződtehetnek ideiglenes alkalmazottakat, míg a biztosok kabinetirodái esetében az ideiglenes alkalmazottak szerződése a biztosok teljes hivatali idejére szól. Az ideiglenes alkalmazottak ugyanabban az évben ismétlődő személyzeti értékelési gyakorlatban vesznek részt, mint az állandó tisztviselők. Az ideiglenes alkalmazottak helyzete fizetés, juttatások és munkafeltételek tekintetében alapvetően megegyezik az állandó tisztviselőkével. Szerződésük lejártával pedig jogosultak lehetnek átmeneti munkanélküli-járadékra.

2.3. Szerződéses alkalmazottak

Az uniós közigazgatás feladatainak hatékony ellátásához szükségessé vált egy további alkalmazotti kategória kialakítása, a **szerződéses alkalmazottak**éra („contract agents”). A szerződéses alkalmazottak két kategóriába sorolhatók. Az **első kategóriába** tartozó szerződéses alkalmazottak részére a Bizottság hosszabb távú elhelyezkedést biztosít, eredeti szerződésük legfeljebb öt évre szólhat, meghosszabbítható és határozatlan idejű munkaszerződéssé alakítható. Ebbe a csoportba olyan alkalmazottak tartoznak, akik fizikai, illetve adminisztratív kiegészítő-szolgáltató feladatokat látnak el a főigazgatóságokon, a főigazgatóságokhoz tartozó bizottsági hivatalok (például az Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal brüsszeli és luxembourgi irodája) tevékenységét segítik, európai uniós ügynökségeknél vagy az Európai Bizottság képviselőin és küldöttségein dolgoznak.

A **második kategóriába** azok a szerződéses alkalmazottak tartoznak, akiket a Bizottság főigazgatóságain a fizikai és adminisztratív kiegészítő feladatoktól eltérő munkakörben alkalmaznak. Alkalmazásuk átmeneti időre szól és távol lévő tisztviselők helyettesítését szolgálja, vagy a különösen munkaigényes időszakokban fellépő súlyos munkaerőhiány enyhítését célozza, illetve határozott időre szól, melynek során a szerződéses alkalmazottak olyan szakterületek munkáját segítik, ahol nem állnak kellő számban rendelkezésre megfelelő szaktudású tisztviselők. A második kategóriába tartozó szerződéses alkalmazottak részére, tevékenységük természetéből eredően, a Bizottság rövid távú elhelyezkedést biztosít, munkaszerződésük legfeljebb három évre szól. A szerződések minimális időtartama három hónap.

A szerződéses alkalmazotti állásra jelentkezőknek írásbeli vizsgán, majd felvételi bizottság előtt zajló interjún kell részt venniük, ahol számot adnak képességeikről, nyelvtudásukról, európai integrációval kapcsolatos ismereteikről és szakmai kompetenciájukról. A szerződéses alkalmazottak az állások széles körét tölthetik be. Az egyes beosztásokhoz más-más szintű képesítésre van szükség és az állások különböző időtartamra szólhatnak. Ennek alapján **négy feladatkör-csoportba** sorolják őket. Az első az igazgatási, tanácsadói, nyelvi és más egyenértékű technikai feladatok, a második a végrehajtási feladatok, tervezetkészítés, könyvelés és más egyenértékű technikai feladatok, a harmadik az irodai és titkári feladatok, irodavezetés és más egyenértékű feladatok csoportja, végül fizikai és adminisztratív kiegészítő-szolgáltató feladatkörök. Ezek a besorolási csoportok szolgálnak alapul besorolási fokozataik megállapításánál.

2.4. Kihelyezett nemzeti szakértők

Az Európai Unió közigazgatási rendszere nem önmagában működik, feladatainak hatékony ellátása elképzelhetetlen a tagállami közigazgatásokkal való szoros együttműködés nélkül. Ezt az együttműködést hivatott erősíteni a kihelyezett nemzeti szakértő („seconded national expert” / SNE) intézménye. A kihelyezett nemzeti szakértők kettős szerepet töltenek be: hazájukban szerzett szakmai tapasztalatukkal segítik a Bizottság tevékenységét, a Bizottságnál szerzett uniós ismereteiket pedig visszatérésüket követően hazájuk igazgatási rendszerében kamatoztatják.

Kiküldésüket megelőzően rendszerint az uniós tagországok közszolgálatainál dolgoztak, túlnyomó többségük nemzeti, regionális vagy helyi köztisztviselő. A köztisztviselőkön kívül azonban nemzetközi szervezeteknél, egyetemekenél, kutatóintézeteknél és közintézményeknél dolgozó személyek is tevékenykedhetnek kihelyezett nemzeti szakértőként – különösen azokon a területeken, ahol az uniós intézményeknek nagy szüksége van különleges szaktudásukra és szakmai tapasztalatukra. A kiküldés hivatalosan kétoldalú megállapodás révén jön létre, melyet a Bizottság és az a közszolgálat vagy szervezet köt egymással, mellyel a jelölt a kihelyezést megelőzően munkaviszonyban állt.

A kihelyezett nemzeti szakértők a bizottsági tisztviselőkkel közösen dolgoznak azoknak a stratégiai céloknak a megvalósításán, melyeket az adott főigazgatóság vagy szolgálat az európai polgárok érdekeit szem előtt tartva meghatározott. A Bizottságnál részletes munkaköri leírás alapján látják el feladataikat. Munkájukat kijelölt uniós tisztviselők irányítása alatt végzik. Tevékenységüket a Bizottság pontosan szabályozza annak érdekében, hogy ne merülhessen fel az összeférhetlenség gyanúja.

A kihelyezett nemzeti szakértők többsége az Unió tagállamainak vagy az Európai Gazdasági Térség (EGT) országainak állampolgára, kivételes esetekben azonban EU-n illetve EGT-n kívüli országok állampolgárai is dolgozhatnak ilyen minőségben. Feltétel, hogy a legalább hároméves, megfelelő szintű szakmai tapasztalat megléte, továbbá az, hogy a munkaadó nyilatkozatban tájékoztassa a Bizottságot arról, milyen jellegű foglalkoztatásban állt a jelölt a

kiküldést megelőző év során. A jelöltekkel szemben további elvárás, hogy anyanyelvükön kívül egy másik hivatalos közösségi nyelvet is kielégítő szinten beszéljenek. A kihelyezett nemzeti szakértők foglalkoztatásánál is fontos szempont a földrajzi és a nemek közötti egyensúly érvényesítése.

A kihelyezés időtartama elvileg hat hónap és négy év között mozoghat. A kiküldés megismételhető abban az esetben, ha legalább hat év eltelt az első kihelyezés óta. Fontos eleme a konstrukciónak, hogy a nemzeti szakértők a kihelyezés időtartama alatt is fizetésben részesülnek tagállambeli munkáltatójuktól, ezen felül pedig illetménypótlékot kapnak a Bizottságtól a külföldi munkavállalással és lakhatással kapcsolatos járulékos költségek fedezése céljából. A kihelyezés ideje alatt a szakértő továbbra is jogosult a tagállambeli munkáltató által biztosított szociális biztonsági ellátásokra, egyidejűleg azonban biztosításban részesül a Bizottság balesetbiztosítási rendszerének keretében is.

2.5. Szakmai gyakorlat

Egy modern közigazgatás stratégiai céljai között szerepelnie kell a képzési tevékenységnek, a közigazgatási tevékenység megismertetésének a fiatalokkal. Ez egyúttal ismertebbé és átláthatóbbá teszi az uniós intézményeket a felnövekvő európai polgárok számára. Ennek eszköze a **fiatalok szakmai gyakorlata** (angolul: „traineeship” / franciául: „stage”) az uniós intézményeknél. A gyakorlatban azok számára, akik a közelmúltban szereztek meg egyetemi diplomájukat, szeretnék megismerni az uniós intézmények tevékenységét és munkatapasztalatot kívánnak ott szerezni, lehetőséget kaphatnak arra, hogy intézményen belüli képzésben vegyenek részt. A gyakorlat évente két alkalommal indul, és öt hónapig tart. A programban 45 éve alatt több mint 30 000 ember vett részt.

A gyakorlat leggyakrabban típusa az igazgatási szakmai gyakorlat, amely nagy vonalakban megegyezik azzal a feladatkörrel, melyet az AD besorolású tisztviselők pályafutásuk kezdetén betöltenek. Ilyen tevékenységek például az információgyűjtés, dokumentációkészítés, munkacsoportok, fórumok, közmeghallgatások és ülések megszervezése, jelentések elkészítése, kérdések megválaszolása, csoportüléseken történő részvétel, nyilvántartás, szövegek lektorálása stb. A szakmai gyakorlat másik, speciális típusa a fordítói szakmai gyakorlat. Itt a gyakornokok tisztviselőként dolgozó kollégáikhoz hasonlóan anyanyelvükre fordítanak legalább két másik hivatalos közösségi nyelvből. Fordításaikat az adott osztályon dolgozó tapasztalt fordítók lektorálják.

3. Személyzeti szabályzat

Mint korábban említettük, az Európai Unió tisztviselőire vonatkozó szabályokat elsősorban a **Személyzeti Szabályzat** tartalmazza. A **Szerződés felhatalmazása** alapján¹ az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzatát és az Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeket, a többi érintett intézménnyel folytatott konzultációt követően. A döntést rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadják el. Az így elfogadott jogszabály a Személyzeti Szabályzat, amelynek jelenlegi változata első formájában 1968. március 5.-én lépett hatályba². Ezt a jogszabályt azóta csaknem száz alkalommal kiegészítették, módosították, megfelelően az időközben megváltozott feladatkörnek, intézményi háttérnek.

A Személyügyi Szabályzatnak az uniós tisztviselőkre vonatkozó része kilenc címre tagozódik, amely 110 cikkben részletezi jogait és kötelezettségeiket. A szöveghez tizenhárom melléklet is tartozik. A Szabályzat második része a nem tisztviselői besorolású alkalmazottak jogait és kötelezettségeit tartalmazza, amely alkalmazási formákat fentebb már említettük. Ennek a résznek a 127 cikke nyolc fejezetre tagolódik, és egy melléklet kíséri.

Az uniós tisztviselőkre vonatkozó szabályok olyan **alapelveket** határoznak meg, mint a diszkrimináció tilalma, a tisztviselők közötti egyenlő bánásmód érvényesítése, illetve itt rögzítik a korábban már említett „AD” és „AST” besorolások meghatározását is. Ezeket a besorolásokat az ehhez a cikkhez tartozó melléklet részletezi. A Bizottság besorolási rendszere ezen a 16 besorolási fokozatból álló illetménytáblázaton alapul. Az illetménytáblázatban az „AST”-besoroláson belül 11 (1–11.), az „AD”-besoroláson belül pedig 12 (5–16.) fokozatot különböztet meg. Mindegyik besorolási fokozat öt fizetési fokozatból áll; a tisztviselők automatikusan lépnek előre egyik fizetési fokozatból a másikba a Bizottságnál eltöltött szolgálati idejüknek megfelelően. A legmagasabb besorolási fokozaton (AD 16) belül – az intézménynél eltöltött szolgálati idő függvényében – csak három fizetési fokozat létezik.

A második cím a hivatalnok **jogait és kötelezettségeit** sorolja fel. Alapelve, amint azt már korábban is láttuk, hogy „a tisztviselő feladatainak ellátása során és magatartásának meghatározásakor kizárólag a Közösségek érdekeit tartja szem előtt; az intézményén kívül egyetlen kormánytól, hatóságtól, szervezettől vagy személytől sem kérhet vagy fogadhat el utasításokat.” Ebből következően ezen cikk azokat az alapelveket kodifikálja, melyeket a fentiekben már áttekintettünk a szakmai etika témaköréhez kapcsolódóan. Ennek megfelelően itt találhatóak az összeférhetlenségre, a szólásszabadság gyakorlására, a szexuális zaklatás vagy ajándékok elfogadásának tilalmára vonatkozó szabályok. Kiemelendő, hogy a minősített információk bizalmas kezelésére vonatkozó előírás a tisztviselőt azután is kötelezi, miután kilépett a szolgálatból. Itt rögzítették, hogy a tisztviselő által feladatainak ellátása során készített valamennyi írásos anyaggal vagy más munkával – így a például találmányokkal - kapcsolatos minden jog annak az Unió tulajdona, amennyiben ezen írásos anyag vagy munka az Unió tevékenységéhez kapcsolódik. A tisztviselőnek beosztásától függetlenül segítenie és

¹ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 336. cikk (az EK Sz. korábbi 283. cikke)

² A Tanács 259/68/EGK, Euratom, ESZAK rendelete (1968. február 29.) az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről

tanácsaival támogatnia kell feletteseit, a tisztviselő felelős továbbá a rábízott feladatok végrehajtásáért, és ha olyan utasítást kap, amelyet szabálytalannak tart, vagy amelynek teljesítése súlyos következményekkel járhat, arról tájékoztatnia kell közvetlen felettesét.

A tisztviselőt munkájának hatékony elvégzése érdekében kiváltságok és mentességek illetik meg, amelyek biztosítása azonban kizárólag az Unió érdekében történik. A kiváltságokról és mentességekről szóló jegyzőkönyvre is figyelemmel a tisztviselők nem mentesülnek sem magánjellegű kötelezettségeik teljesítése, sem a hatályos jogszabályok és rendőrségi előírások betartása alól

A Személyügyi Szabályzat harmadik címe tartalmazza a **tisztviselők szakmai pályafutásával kapcsolatos rendelkezéseket** a felvételüktől egészen addig, amíg el nem hagyják az uniós köztisztviselői pályát. A felvétel alapelvei mellett pontos szabályok vonatkoznak arra is, hogy milyen esetekben lehet kinevezni valakit uniós tisztviselőnek, illetve egy megürült tisztviselői poszt betöltésének milyen intézményi és eljárási lépései vannak.

A Szabályzat itt foglalkozik a **tisztviselők** lehetséges **státuszával** is. Az aktív tisztviselők mellett létezik a kirendelés („secondment”) intézménye, amikor a tisztviselő a szolgálat érdekei miatt vagy egy másik intézményben vagy az intézményen kívül látja el feladatait. Ennek időtartamát azonban pontosan meg kell határozni és hat hónaponként lehetősége van a kirendelt tisztviselőnek a kirendelés befejezését kérni.

A tisztviselőnek lehetősége van, kivételes esetben, személyes okokkal indokolt szabadságra is, amely azonban fizetéssel nem jár és egy éves időszakra vonatkozik, és csak bizonyos esetekben hosszabbítható. A szabadság lejártával a tisztviselőt vissza kell helyezni a besorolási fokozatának megfelelő első beosztásba, amely a besorolási osztályán vagy szolgálatán belül megüresedik.

A tisztviselő „nem aktív” státuszúvá válik, ha a beosztások számának az intézményénél történt csökkentése miatt létszám fölöttivé vált. Amíg e státuszban van, a tisztviselő nem látja el feladatait, nem élvezi a díjazáshoz vagy a magasabb fizetési fokozatba lépéshez való jogait, de egy öt évet meg nem haladó időszakig továbbra is nyugdíjjogosultságot szerez a besorolási fokozatával és fizetési fokozatával járó illetménye alapján. A nem aktív státuszba helyezés időpontjától számított két éven keresztül a tisztviselő elsőbbséget élvez bármely, a besorolási osztályán vagy szolgálatán belüli, a besorolási fokozatának megfelelő megüresedő vagy újonnan létrehozott beosztásba történő visszahelyezésre, ha rendelkezik a szükséges képesítésekkel.

A tisztviselő ezen kívül "szabadság katonai szolgálat miatt" különleges státuszt kap, ha tagállamában katonai szolgálatra vagy tartalékos gyakorlatra hívják be, illetve katonai szolgálatra hívják vissza. Ennél gyakoribbak a szülési vagy családgondozási szabadságon tartózkodó tisztviselők. Őket hat hónap ilyen távollét illeti meg minden gyermekük születésétől, illetve örökbefogadásától számított tizenkét év lejártá előtt. Ez idő alatt nem kapják meg az alapfizetésüket, viszont a Szabályzatban meghatározott illetmény illeti meg őket.

A hatékony munkavégzés és a kiszámítható tisztviselői életpálya kialakítása érdekében a Szabályzat itt rögzíti az **értékelések, magasabb fizetési fokozatba lépés és előléptetés** rendszerét is. Ez szabályozza, többek között, hogy a tisztviselők alkalmasságáról, teljesítményéről és feladataik teljesítése során tanúsított magatartásáról rendszeresen, de legalább minden második évben egyszer értékelést kell készíteni, aminek eredményét közölni kell a tisztviselővel is. A kiszámíthatóság további fontos eleme, hogy az a tisztviselő, aki két évig a besorolási fokozatának valamely fizetési fokozatában volt, automatikusan azon besorolási fokozat következő fizetési fokozatába lép. Ez a fejezet intézkedik arról is, hogy AST besorolású munkatárs milyen feltételekkel sorolható át AD csoportba.

A Szabályzat negyedik címe sorolja fel a **tisztviselők munkafeltételeire** vonatkozó előírásokat. Noha, a tisztviselőnek a Szabályzat szerint a tisztviselőknek folyamatosan az őt alkalmazó intézmény rendelkezésére kell állnia, a rendes munkahét nem haladhatja meg a 42 órát. A tisztviselő továbbá kérheti részidős foglalkoztatását is, amennyiben például ezt gyermeke vagy beteg hozzátartozója ellátása indokolja. Azon tisztviselők, akiknek éjszaka, szombaton, vasárnap vagy munkaszüneti napokon rendszeresen dolgoznia kell, külön juttatásokra jogosultak. Mivel a tagállamok ünnepnapjai nem feltétlenül esnek egy időpontra, a munkaszüneti napok listáját az uniós intézmények közös megegyezéssel állapítják meg. A tisztviselők naptári évenként legalább 24, legfeljebb 30 munkanap éves szabadságra jogosultak. A tisztviselők megfelelő feltételek mellett jogosultak betegszabadságra, a várandós nők, orvosi igazolás alapján legfeljebb húsz hét anyasági távollétre jogosultak, amelyet leghamarabb a szülés várható dátuma előtt hat héttel kezdhetnek meg és a szülés időpontja után legfeljebb 14 hétig tarthat.

A Szabályzat fontos része a **tisztviselők juttatásaira** vonatkozó címe. Ez előírja, hogy a tisztviselő a kinevezése alapján a besorolási fokozatának és **fizetési** fokozatának megfelelő díjazásra jogosult, és a tisztviselő nem mondhat le a díjazásra való jogosultságáról. Továbbá a díjazás alapilletményből, családi támogatásokból és egyéb juttatásokból áll. A tisztviselő díjazását euróban kell meghatározni, de azon ország pénznemében kell folyósítani, amely országban a tisztviselő a feladatait ellátja. A havi alapilletményt a Szabályzat egy táblázattal határozza meg, amely kategóriánként és fizetési fokozatonként feltünteti a tisztviselőt megillető összeget. Ennek alapján az uniós tisztviselők jövedelme 2300 és 16000 euró közé esik. Fontos tudni, hogy ez a jövedelem mentes a tagállami **jövedelemadó** kötelezettségtől, viszont már 1968 óta adót kell befizetni utána az EU közös költségvetésébe³. Ez az adó a jövedelem mértékétől függően sávosan emelkedik. A tizennégy kulcs közül a legalacsonyabb 8%-os, a legmagasabb 45%-os. Ezen felül 2004-ben egy ideiglenes szolidaritási adót vezettek a Szabályzat módosításával, amely a kezdeti 2,5%-ról 5,5%-ra nőtt. A tisztviselő családi támogatásban is részesülhetnek, amely háztartási támogatásra, eltartott gyermek után nyújtott támogatásra és iskoláztatási támogatásra terjed ki. Mivel az Európai Unió intézményei számos országban alkalmaznak tisztviselőket és a munkavállalók tagállamok közötti költözése is működésük jellegéhez tartozik, nem meglepő, hogy külön illetmény illeti meg azokat a tisztviselőket, akik még soha sem laktak abban az országban, amely munkavégzésük helye.

³ A Tanács 260/68/EGK, Euratom, ESZAK rendelete (1968. február 29.) az Európai Közösségeket illető adó alkalmazása feltételeinek és eljárásának megállapításáról

A kiszámítható tisztviselői életpálya része a **társadalom- és nyugdíjbiztosítás** szabályozása. A tisztviselő, annak házastársa, gyermekei és más eltartottjai **betegségbiztosításra** jogosultak a felmerült költségek 80 %-áig, a Szabályzat által megszabott feltételek mellett. A biztosított részarány tovább emelkedik egyes komoly beavatkozások (pl. nem fogászati protézis, sebészeti műtét stb.) illetve súlyos megbetegedések (pl. tbc, daganatos megbetegedések stb.) esetében. A betegbiztosítási rendszerhez szükséges járulék egyharmada a tisztviselőt terheli, azonban az általa fizetendő összeg nem haladhatja meg alapilletményének 2 %-át. A szociális ellátás másik fontos eleme a **nyugdíj**. A legalább 10 éves szolgálati idővel rendelkező tisztviselő öregségi nyugdíjra jogosult. A nyugdíjjogosultságot a tisztviselő a 63. életévének betöltésével szerzi meg. Az öregségi nyugdíj legnagyobb összege 70 %-a a tisztviselő utolsó olyan besorolási fokozatban kapott alapilletményének, amelybe a tisztviselő legalább egy évig tartozott. Ez azt a tisztviselőt illeti meg, aki legalább 35 éves szolgálati idővel rendelkezik. Ha a szolgálati jogviszonyban eltöltött évek száma 35 évnél kevesebb, a fenti legnagyobb összeget arányosan csökkentik a Szabályzatnak megfelelően. A nyugdíj összege szolgálati évenként nem lehet kisebb, mint a létminimum 4 %-a.

A Szervezeti Szabályzat további címei szabályozzák a tisztviselőkkel szemben alkalmazható fegyelmi intézkedéseket, a jogorvoslat lehetőségeit és eljárását, a tudományos vagy műszaki szolgálataihoz tartozó illetve a harmadik országokban szolgálatot teljesítő tisztviselőkre vonatkozó különös rendelkezéseket, illetve átmeneti és záró rendelkezések

4. Az EU közigazgatási rendszerének finanszírozása

A közigazgatási rendszer nem tud működni megfelelő **finanszírozás** nélkül. A megfelelő finanszírozás kellő jogi alapokon nyugvó, forrásokkal ellátott, átlátható. Az Európai Unió esetében a közigazgatási rendszer finanszírozását három lépésben határozzák meg. Az első szint az Unió költségvetésének sarokszámait hét évre meghatározó **többéves pénzügyi keret** (Multiannual Financial Framework). Ennek a keretnek rendszeresen része egy külön fejezet a közigazgatás finanszírozására. Az a tény, hogy többéves keret és így közös költségvetés hat fejezetéből egy külön fejezet foglalja ezekkel a kiadásokkal, jól mutatja, milyen fontosnak tartják a tagállamok és az intézmények a finanszírozás kérdését. A többéves pénzügyi keret jó eszköz arra, hogy a hét éves megállapodás alapján középtávon lehessen tervezni az intézmények kiadásait, személyzeti fejlesztéseit, beruházásait, anélkül, hogy ezek évente politikai viták keresztüztüzebe kerüljenek. Ugyanakkor bár a többéves keret tervezetét az Európai Bizottság készíti el, a döntést elsősorban a tagállamok képviselői illetve az Európai Parlament hozza. Így gyakran előfordul, hogy más tagállami érdekek kielégítése érdekében vagy a döntés jobb belpolitikai elfogadtatása érdekében a Tanács éppen a közigazgatási fejezet költségeit nyirbálja meg.

A költségvetési tervezés második szintje az **Unió éves költségvetése**, amely a többéves pénzügyi keretben meghatározott sarokszámok alapján bontja le részletekre a bevételeket és kiadásokat. Az éves költségvetési tervet ez esetben is az Európai Bizottság készíti el az

intézményektől kapott költségvetési tervek alapján, de a döntés itt is a Tanács és az Európai Parlament közötti megállapodással jön létre. Ugyanakkor a többéves pénzügyi keretben rögzített sarokszámoknak köszönhetően itt nincs lehetőség egy fejezet főösszegének csökkentésére, legfeljebb a fejezeten belüli kiadások egymáshoz viszonyított arányainak módosítására.

A finanszírozás meghatározásának harmadik szintje a **pénzügyi rendelet**⁴ (Financial Regulation – FR) amely meghatározza a közös költségvetés létrehozásának, végrehajtásának és ellenőrzésének szabályait. A legújabb pénzügyi rendelet 2013. január 1-vel lépett hatályba. A költségvetés napi végrehajtásának részletes és technikai szabályait az úgynevezett alkalmazási szabályok (Rules of Application – RAP) határozzák meg. Ezek a korábbi végrehajtási szabályokat (Implementation Rules – IR) váltják fel. A pénzügyi rendelet több része túlmutat a tárgyalta kérdéskör határain. Azonban fontos, hogy a költségvetés végrehajtásával foglalkozó IV. címe határozza meg a pénzügyi szereplők, így az engedélyezésre jogosult tisztviselők feladatait és kötelességeit, felelősségük rendszerét és az alkalmazandó ellenőrzési szabályokat. Az új pénzügyi rendelet igyekezett kezelni mindazokat az aggályokat, amelyek az előkészítéskor megtartott nyilvános konzultációkon felmerültek. Ilyenek voltak például az olyan egyszerűsítések iránti igény, mint például az eljárások felgyorsítása vagy a papírmunka helyett a feladat elvégzésére kerüljön hangsúly. Tovább erősítették az elszámoltathatóságot és az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét. A finanszírozási igények mind teljesebb biztosítása érdekében külön hangsúlyt kaptak azok a finanszírozási konstrukciók, amelyek lehetővé teszik a közös alapok mellett külső alapok mobilizálását is.

De mit jelent ez a **finanszírozás a gyakorlatban**? Az Európai Unió 2013-as éves közös költségvetésének 5,6%-át tették ki a közigazgatási költségek. Ez megközelítőleg 8,4 milliárd eurót jelent, ami 1,8%-kal nagyobb, mint az előző évi összeg. Ebből az összegből 3,3 milliárd eurót tettek ki az Európai Bizottság kiadásai, míg 3,5 milliárdot a többi uniós intézményé. Ha ugyanakkor az új többéves pénzügyi keretet vizsgáljuk, amely a 2014-2020-as időszakra határozza meg a közös költségvetés kiadásait, azt látjuk, hogy ezek az arányok megközelítőleg fennmaradnak. Az időszak során az össze közigazgatási költség a költségvetés 6,57%-át teszi majd ki és ebből 5,18%-ot a közös intézmények kiadásai. Ez – 2011-es árakon számolva összesen 61 629 milliárd eurót jelent az összkiadásra és 49 798 milliárd eurót a közös intézmények kiadásai esetében. Fontos azonban látni, hogy ez évekre lebontva, az első három évben lényegében nem haladja meg a 2013-as kiadásokat, ami elgondolkodtató, ha figyelembe vesszük, hogy a közös intézmények feladatainak száma és fontossága nőtt az elmúlt időszakban. A kiadások intézményközi megoszlása a következők szerint alakul, kerekítve az arányokat, 40% jut az Európai Bizottság működésére, 20% az Európai Parlamentére, csupán 7% az Európai Unió Tanácsára és 15% a további intézményekre. További költségeket jelentenek az uniós tisztviselők nyugdíjai (16%) és az európai iskolák költségei.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

A tagállamok képviselői gyakran érvelnek azzal, hogy a közös közigazgatás költségeit szigorúan csökkenteni kell, ha a tagállamok maguk is megszorításokat kénytelenek életbe léptetni. Számos kritika éri az Európai Uniót, hogy drága és túlméretezett bürokráciát üzemeltet. Ha azonban ezt összevetjük a fenti számokkal, látható, hogy a közös költségvetésnek csupán töredéke jut a közös közigazgatásnak. Mindezt akkor, amikor a Lisszaboni Szerződés jelentős többletfeladatokat rótt a közös intézményekre. A megfelelően megfizetett uniós tisztviselők olyan minőségben tudják működtetni a közös politikákat, hogy az közvetlen hasznot jelentsen az európai polgároknak. A versenypolitika területén csak 2010-ben az Európai Bizottság kartell döntései 7,2 milliárd euró hasznot jelentettek az európai fogyasztóknak. Mint fentebb láttuk, a közigazgatási kiadások reálértékben nem növekednek a következő években és az intézményi reformok eddigi 3 milliárd eurós megtakarítását további 5 milliárdos megtakarítás követi 2020-ig.