

A lengyel és magyar képviselet az Európai Unió intézményeinek közigazgatásában:

Hogyan lehetséges a lengyel és magyar képviselők európai közigazgatásban való képviseletének növelése érdekében az uniós tisztviselőjelöltek érdekképviseletét kiépíteni?

Rodrigo Ballester/Damille Devenyi (MCC), PL - Angelika Gieras

ÖSSZEFOGLALÓ

A cikk Lengyelország és Magyarország alulreprezentáltságát vizsgálja az uniós közigazgatás szférájában, különös tekintettel az Európai Unió a hazai és az uniós tényezőkre. Hangsúlyozza, hogy szükség van egy pártatlan uniós HR-rendszerre és ajánlásokat tesz, többek között a földrajzi egyensúly érvényesítésére a vezető beosztásokban, valamint a politizálás megelőzésére és a vizsgarendszer reformjára az egyenlőtlenségek kezelése érdekében.

BEVEZETŐ

Az Európai Unió valamennyi nemzetiségének kiegyensúlyozott képviselete az európai közigazgatási szférában aggodalomra ad okot, mivel ez érinti az európai project alapját képező méltányosság és földrajzi egyensúly elvét. 20 évvel a 2004-es bővítés után sok "új" tagállam, különösen Lengyelország és Magyarország, továbbra is alul reprezentált az EU közigazgatásában, kiemeltképpen a vezetői pozíciók vonatkozásában, mialatt más tagállamok pedig felülreprezentáltak. Ez az egyensúlytalanság nem csak a befolyás igazságos elosztását kérdőjelezi meg, hanem az EU közigazgatásán belüli együttműködés iránti elkötelezettséget és az egyes tagállamok kulturális és politikai sokszínűségét is. Ebben az összefüggésben létfontosságú elemezni az egyenlőtlenségek okait (legyenek azok nemzeti vagy európai szintűek) és olyan stratégiákat vizsgálni, amelyekkel növelhető lehet a lengyel és magyar képviseleti arány növelése. Ez a kutatás felméri a jelenlegi képviselet helyzetét, bemutatja a kihívásokat, amelyekkel a lengyel és magyar jelölteknek szembe kell nézniük, valamint ajánlásokat fogalmaz meg a képviselet javítására.

I) Az emberi erőforrások stratégiai fontossága az Európai Unió intézményeiben

Az uniós intézményeken belüli emberi erőforrás (HR) nem csak egy semleges felvételi folyamat, hanem az Európai Unió közigazgatási rendszer összetételét, következtetésképp a hatékonyságát, politikai irányultságát és kulturális sokszínűségét meghatározó stratégiai tényező. A "Statut des Fonctionnaires"¹ (személyzeti szabályzat), az uniós tisztviselők jogait, kötelezettségeit és feltételeit szabályozó alapvető jogi keretrendszer célja (többek között) az érdemeken alapuló és átlátható felvételi eljárás, valamint az uniós közigazgatási képviselők pártatlanságának biztosítása. Ezek a rendeletek, habár magas szakmai követelményeket támasztanak, nem elégítik ki az alul reprezentált tagállamok nagyobb arányú képviseletének szükségességét. Ennek eredményeképp – különösen a magas pozíciókban – lehetőség nyílik a politikai befolyás gyakorlására, sőt egyenesen visszaélésekre. Ez az alulreprezentáltság aggodalomra ad okot a befolyás tagállamok közti igazságos elosztásával kapcsolatban, és

¹ EUR-Lex. (2024. January 01). STAFF REGULATIONS OF OFFICIALS OF THE EUROPEAN UNION. Publications Office of the European Union (OP). Document 01962R0031-20240101. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20240101#tocId3>.

megkérdőjelezi az Európai Unió elkötelezettségét a széles körű és kiegyensúlyozott képviselő iránt a közigazgatáson belül.²

A *Statut des Fonctionnaires* átfogó jellegének ellenére, továbbra is kihívást jelent egy valóban reprezentatív közigazgatási szféra kialakítása az Európai Unió intézményeiben, különös tekintettel az Európai Parlament (EP), az Európai Bizottság (EB) és az Európai Unió Tanácsának legfontosabb és legmagasabb rangú pozícióiban. Az Európai Bizottságban például a magas szintű kinevezésekről, mint például a főigazgatók, főigazgató helyettesek és igazgatók, végső soron az elnöki kabinet dönt és a kinevezéseket nagyban befolyásolja a nemzeti kormányok támogatása és lobbizása. Ezek tehát nagy mértékben politikai jellegűek. Ezeket a kulcsfontosságú pozíciókat aránytalanul nagy arányban töltik be nyugat- és észak-európai országokból származó személyek. Ez, ötvözve ezeknek a pozícióknak az állandó jellegével és a velük járó kiváltások egy fajta *európai mandarin*³ osztály kialakulásához vezetett, amely megszilárdítja a befolyást és fenntartja a regionális, ha nem is ideológiai dominanciát az EU felsőbb szintjein. Az AD 16, AD 15 és az AD 14 besorolású felsővezetők⁴ felügyelik a főbb szervezeti egységeket, és kritikus szerepet játszanak a politika alakításában és végrehajtásában. Ennek eredményeképp a közép- és kelet-európai államok, beleértve Lengyelországot és Magyarországot nézőpontja és hozzájárulása háttérbe szorul az uniós intézmények vezetői rétegeiben.

Ezek a magasrangú pozíciók jelentős hatalommal rendelkeznek, és mind hivatalos szerepük, mind informálisan áptott hálózataik révén befolyást gyakorolnak, amik gyakran vezethetnek visszaélésekhez. Még kritikusabb, a kinevezések központosítása az elnöki kabinetben belül, különösen a kabinetvezető kezében, amely túlzott hatalmat biztosít, ami önkényességhez vezethet. Figyelemre méltó példa Martin Selmayr visszaélése, aki Viviane Reding biztos alatt volt kabinetvezető, majd Jean-Claude Juncker főtitkáráként szolgált. 2018-ban ellentmondásosan az Európai Bizottság főtitkárává „nevezte ki magát”.⁵ Valójában a szabályok megkerülésének pimasz példája, hogy Selmayrt először helyettes-főtitkárrá nevezték ki egy Kollégiumi ülésen és ezt követően, percekkel később főtitkárrá léptették elő, meglepve ezzel az összes biztost.⁶ A kinevezését számos kritikával illette Emily O'Reilly, európai ombudsman és az Európai Parlament, valamint a nepotizmus gyanúját keltette.

A kinevezése szintén aggodalmat keltett a német dominanciájú uniós végrehajtó hatalommal kapcsolatban⁷ a nemzeti érdekek érvényesítése miatt. Mindenképp fontos megemlíteni, hogy a Bizottság elnökének kabinetfőnöki posztját 2009 óta német állampolgárok töltik be: Johannes Leitenberger 2010 és 2014 között töltötte be a pozíciót Barroso második elnöksége alatt. Őt követte Martin Selmayr, jelenleg pedig 2019 óta Björn Seibert tölti be a pozíciót, feltehetően 2029-ig. Ez a minta rávilágít azoknak az

² Directorate General for Human Resources and Security. (2022, April 05). *Communication to the Commission: A new Human Resources Strategy for the Commission*. European Commission. https://commission.europa.eu/document/3d1dc4df-7995-44b8-bf08-396930fb8c9d_en?filename=C-2022-2229-EN.pdf.

³ Amies, N. (2007, September 21). A Mandarin's Exposé. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/former-eu-mandarin-spills-the-beans-on-commission-intrigue/a-2790009>.

⁴ European Commission. (n.d.). Managers at the European Commission. *European Commission*. https://commission.europa.eu/jobs-european-commission/job-opportunities/managers-european-commission_en#seniormanagers.

⁵ European Commission. (2019, July 24). European Commission appoints temporary Hors Classe Adviser in the Secretariat-General and new Head of Representation in Austria. *European Commission Press Corner*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4511.

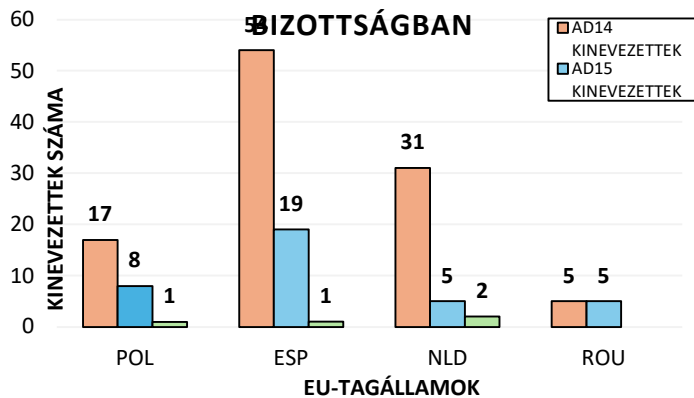
⁶ European Ombudsman. (2019, February 11). Decision in the joint inquiry in cases 488/2018/KR and 514/2018/KR on the European Commission's appointment of a new Secretary-General. *European Ombudsman*. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/109855>. Note: Moreover, an inquiry by the European Ombudsman identified four instances of maladministration in the process of his appointment.

⁷ Eder, F. (2019, July 06). Exclusive: Martin Selmayr to leave powerful Commission post 'next week'. *POLITICO*. <https://www.politico.eu/article/martin-selmayr-to-leave-powerful-european-commission-post-next-week-secretary-general/>.

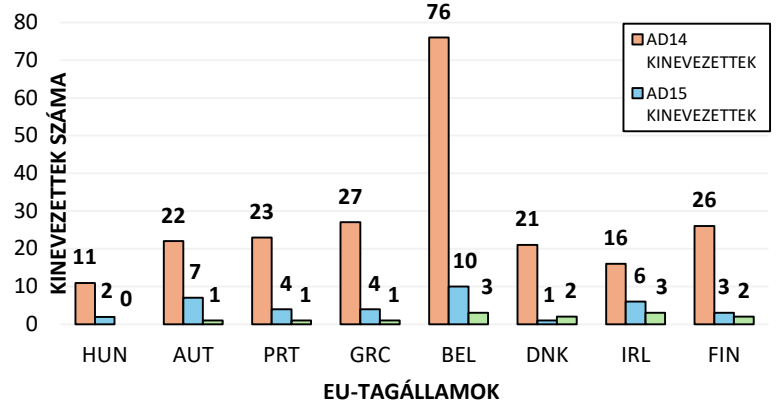
államoknak a nagyobb befolyására a döntéshozatali folyamatokban, amelyek erősebb történelmi kapcsolatokkal és nyugati hálózatokkal rendelkeznek, ugyanakkor kiemeli az EU személyzeti politikájának fontosságát a hatalmi dinamika és a befolyás uniós szintű megoszlásának alakításában, különösen a vezetői kinevezések tekintetében. Ez az egyenlőtlenség indokolja annak közelebbi vizsgálatát, hogy ezek a dinamikák hogyan hatnak a tagállamokra, mint Lengyelország és Magyarország, ahol a felsővezetők alacsony képviselete az uniós közigazgatásban felveti az intézményi kereteken belüli méltányosság és igazságosság kérdését.

II) Lengyelország és Magyarország esete:

1. ÁBRA: A 2024 JÚLIUSÁBAN KINEVEZETT FELŐVEZETŐK MEGOSZLÁSA AZ EURÓPAI BIZOTTSÁGBAN



2. ÁBRA: A FELŐVEZETŐI KINEVEZÉSEK MEGOSZLÁSA AZ EURÓPAI BIZOTTSÁGBAN 2024 JÚLIUSÁBAN



Source: European Commission & Eurostat | Illustration generated by MCC Centre for European Studies

Lengyelország és Magyarország Európai Bizottság intézményén belüli képviseletének elemzése jelentős egyensúlytalanságot mutat, amely kritikai figyelmet érdemel. Az első és a második grafikon ábrázolja az Európai Bizottság felsővezetői kinevezéseinek megoszlását. Az első ábrán Lengyelország Spanyolországgal, Hollandiával és Romániával kerül szembeállításra, míg a második ábra Magyarországot a hozzá hasonló méretű államokkal veti össze (Ausztria, Portugália, Görögország és Belgium), valamint kisebb észak- és nyugat-európai nemzetekkel (Dánia, Írország, Finnország), amelyek ennek ellenére magasabb képviselettel rendelkeznek a vezető közigazgatási pozíciókban.

Az adatokból kiderül, hogy annak ellenére, hogy Magyarország és Lengyelország nagyobb, vagy hasonló méretű népességgel rendelkezik, mégis jóval alulreprezentáltabbak az Európai Bizottság vezetői pozícióinak tekintetében. Magyarországnak például csak 13 kinevezettje van a D14 és D15 rangsorok között, D16 rangsorban pedig egyetlen képviselő sem kapott helyet, miközben Lengyelország, annak ellenére, hogy az Európai Unió egyik legnépesebb tagállama, csupán 26 képviselővel rendelkezik. Ezzel ellentétben Belgium, Spanyolország és Hollandia adatait megfigyelve sokkal magasabb számokat láthatunk, kiváltképp a D14 rangsorban, ahol 76, 54, és 31 képviselővel rendelkeznek. Ez az eltérés egy szélesebb geopolitikai megosztottságra utal, ahol a hagyományos "európai mag" részének tekintett országok, mint Belgium, Spanyolország és Hollandia, jobban képviseltetik magukat. Ez betudható annak, hogy hosszabb ideje tagjai az Európai Uniónak, aminek köszönhetően kapcsolati hálójuk kiterjedtebb, befolyásuk pedig nagyobb, amely lehetővé teszi a zökkenőmentesebb és kedvezőbb karrierépítést, egészen a vezető pozíciókig.

Politikai szempontból a közép- és kelet-európai országok alulreprezentáltsága, mint Lengyelország és Magyarország, valamint Románia esetében, hozzájárul a jogfosztottság érzésének felerősödéséhez és

ahhoz a benyomáshoz, hogy a kelet-nyugati megosztottság a humán erőforrási folyamatok révén is megszilárdulni látszik. Ez alkalmas lehet arra, hogy a nemzeti kormányok, ha nem is a közvélemény egyes befolyásos köreiből, de a kettős mércével kapcsolatos sérelmeket tápláljon. A kihívások, amelyekkel ezek az újabb, de már nem új tagállamok, az EU intézményi keretein belüli befolyásuk érvényesítés során szembesülnek, rávilágítanak az Unió kohéziója és méltányos képvisellete szempontjából kritikus területre, amelyért mindkét fél felelősségre vonható.

III) Lengyelország és Magyarország képviselétének növelése

Lengyelország és Magyarország korlátozott jelenléte az uniós közigazgatási rendszerben olyan tényezők komplex összességéből származik, amelyekkel mind az EU-nak, mind az érintett nemzeteknek foglalkoznia kell. Az uniós dinamikák szempontjából a politikai súrlódások és növekvő ideológiai elfogultság az Európai Unió közigazgatásán belül elriasztja a jelöltek, akik úgy látják, hogy a közigazgatás politikailag ferde és intellektuálisan kevésbé sokszínű, mivel a jogi, politikai és gazdasági szakértelmet túlhangsúlyozzák az olyan területek rovására, mint a természettudományok és a humán tudományok. Ráadásul a „régibbi” tagállamok előnyt kovácsolhatnak a már kialakított kapcsolati hálózatukból és az intézményi ismertségük révén olyan versenyelőnyhöz jutnak, amely tovább mélyíti a kelet-nyugati megosztottságot, amelyet a felsőbbrendűségi érzések már egyébként is súlyosbítanak. Emellett az Európai Unió, valamint a lengyel és magyar kormányok között folyó viták, főként a jogállamiság kérdését illetően, egy kevésbé barátságos környezetet biztosítanak a lehetséges jelöltek számára a két tagállamból. A felvételi vizsgarendszer legutóbbi változtatásai, amelyek most már inkább a készségekre és csoportdinamikára, mint tudásra összpontosítanak, a bizonytalanság egy újabb dimenzióját jelentik, ami elriaszthatja a jelentkezőket. Végül pedig Brüsszel és Luxembourg hosszú távú vonzereje, mint a munkavégzés helyszíne, csökkenhet az olyan tényezők miatt, mint éghajlati körülmények, nyelvi akadályok, földrajzi távolság, kulturális eltérések és növekvő biztonsági aggályok.

Ugyanakkor hanyagság lenne azt állítani, hogy a magyar és lengyel alulreprezentáltság kizárólag Brüsszelnek köszönhető. A hazai, nemzeti tényezők is komoly szerepet játszanak. Mind Lengyelországban, mind Magyarországon a nemzeti polarizáció és a hazához való erős kötődés hozzájárulhat az uniós karrier iránti lelkesedés hiányához. Ezen országok fokozhatnák erőfeszítéseiket az uniós karrierlehetőségek népszerűsítése és az uniós intézményekben való munkavégzés előnyeinek egyértelmű kommunikálása terén. Ez a kettős megközelítés, a hazai attitűdök kezelése és a promóciós stratégia javítása minden bizonnyal hozzájárulhatna a két nemzet képviselétének növeléséhez.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

Az Európai Unió közigazgatási apparátusába való belépéshez a következőket ajánljuk:

- a) A földrajzi egyensúly és a képviselő szigorú érvényesítésének előtérbe helyezése az uniós intézményekben, különösen a vezető beosztásokban. Ennek elsődleges prioritást kell élveznie, és esetleg még a nemek közti egyenlőséggel kapcsolatos kezdeményezésekkel szemben is, annak érdekében, hogy a magas rangú pozíciók igazságos és változatos eloszlása biztosítható legyen a tagállamok között.
- b) Határozott intézkedések bevezetése a magas rangú közigazgatási kinevezések politizálásának megakadályozása érdekében. A nepotizmus és az összeférhetetlenség szigorú elkerülése annak biztosítás érdekében, hogy a kinevezések kizárólag az érdemek és a szakami képesítéseken alapuljanak.

- c) A versenyvizsga-rendszer reformja, hogy az objektívebb és igazságosabb kiválasztási folyamat érdekében a készségekkel és személyiségtényezőkkel szemben a tudást és a szakértelmet helyezze előtérbe.
- d) A kommunikáció növelése a hosszútávú karrier lehetőségekkel kapcsolatban az uniós intézményeken belül azáltal, hogy egyértelműen megfogalmazzák a brüsszeli karrier hosszú távú előmeneteli lehetőségeit, hogy a tagállamokból a legtehetségesebb egyéneke vonzzák és tartásák meg.

Lényegében egy valóban hatékony Európai Unió megköveteli, hogy minden tagállam hangját ne csak meghallják, hanem egyenlő mértékben képviseljék is a folyosókon, az ülésteremben és az asztalnál.