

Összehasonlító európai közszolgálat: A közszolgálati jogviszony keletkezése az EU tagállamaiban*

Absztrakt

A dolgozat célja, hogy a közszolgálati jogviszony keletkezésének problémakörében komparatív kontextusban – európai uniós viszonylatban – vizsgáljon meg két szűkebb, ám alapvető jelentőségű dilemmát, mégpedig a „miként” és a „mire” kérdésekre válaszolva. Egyrészt tehát azt mutatja be a dolgozat, hogy a jogviszony létesítésére „miként” – kinevezéssel (közjogi aktussal) vagy szerződéssel (magánjogi, munkajogi megállapodással) – kerül jellemzően sor az EU-tagállamok közszolgálatában, illetve miként alakul e foglalkoztatási formák egymáshoz viszonyított statisztikai aránya, továbbá melyek a jellemző, uralkodó nemzetközi trendek e tekintetben. Másrészt arra fókuszál a dolgozat, hogy a közszolgálati jogviszony létesítése „mire” irányul: (akár élethosszig szóló) karrierre, avagy konkrét pozícióra. A dolgozat vázolja és elemzi az e két kérdés tükrében létező EU-tagállami megoldásokat, trendeket.

Abstract

The aim of the paper is to examine, in a comparative (EU-related) context, the problem of the establishment of the public service legal relationship. Two fundamental sub-topics of this broader issue are discussed in the present research, namely the dilemmas of the "how" and "for what purpose" questions. More concretely, on the one hand, the paper shows "how" – either by appointment (unilaterally, based on public law) or by contract (based on private law, labour law) - the public service legal relationship is typically established in the public service systems of the EU Member States and how does the relative numerical (statistical) proportion of these divergent forms of employment in each system vary, and what are the current mainstream international trends in this regard. On the other hand, the paper focuses on the "for what purpose" dilemma; to be precise: on the issue whether the establishment of the public service relationship aims a life-time career or a concrete position. The paper outlines and analyzes the solutions and trends that exist in the EU-Member States in the light of these two issues.

Kulcsszavak: összehasonlító közszolgálati jog, közszolgálati jogviszony, munkajog, kinevezés, szerződés, munkaszerződés, közjog, magánjog, karrier-rendszer, pozícióalapú-rendszer

Keywords: comparative public service law, public service legal relationship, labour law, appointment, contract, employment contract, public law, private law, career-based system, position-based system

* „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-[15-2016-00001](#) azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

1. BEVEZETÉS: A „KINEVEZÉS KONTRA SZERZŐDÉS” DILEMMA A KÖZZSZOLGÁLAT SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYÁNAK FOGLALKOZTATÁSA KÖRÉBEN

A közzszolgálati jogviszony keletkezése kapcsán világszerte az tekinthető a döntő, komparatív vizsgálatra is érdemes – és tovaggyűrűző implikációkkal járó – dilemmának, hogy a jogviszony létesítése közjogias alapozású egyoldalú aktussal (kinevezéssel, mint közigazgatási aktussal), avagy magánjogi / munkajogi karakterű szerződéssel történik-e, illetve e két eltérő foglalkoztatási formának milyen az egymáshoz viszonyított aránya a közzszolgálat személyi állománya tekintetében. A különbség lényegében arra fut ki, hogy mennyiben alkalmazandóak a közjog, avagy a magánjog (munkajog) eszközei a függő munkát végző személy védelme érdekében.

Demmke és Moilanen 2012-es – mértékadónak tekinthető – tanulmányukban¹ számos fontos megállapítást tesznek közzszolgálati reformok napjaink-béli főbb trendjeiről. Kimutatásaik szerint a közjogi státusz rovására határozottan nő a magánjogi alapokon, szerződéssel foglalkoztatott munkavállalók aránya a közzszolgálatokban, illetve egyre inkább a jogállások decentralizációja, töredezése és sokfélesége a jellemző. Egyet lehet érteni a szerzőpáros azon megfogalmazásával, miszerint a foglalkoztatási státusz karakterének megválasztása az egyes államokban, közzszolgálati rendszerekben egyébként sokszor nélkülözi a tiszta logikát, annak mikéntje voltaképpen a „történelem véletlene”, amely az idő múlásával értelemyszerűen változik is.²

Azt a tényt már Magyary Zoltán is elismerte és hangsúlyozta, hogy „a közigazgatás munkájában való közreműködésre egy személy többfajta jogi formában kaphat megbízást.”³ Álláspontja szerint, ha magánjogi munkaszerződéssel kapja valaki e megbízást (pl. mérnök egy híd tervezésére, vagy ápoló kórházi szolgálatra), akkor nem válik közhivatalnökká. Közhivatalnok csak akkor lesz valaki, ha megbízatása közigazgatási aktussal (egyoldalú közigazgatási akarat-kijelentéssel), kinevezéssel történik. A kinevezésen alapuló státusz e körben bár különleges minőséget és helyet képvisel tehát, messze nem ez az egyetlen módja a foglalkoztatásnak. Napjainkban már a közzszférában is egyre inkább jellemző a jogviszonyok sokfélesége, a tendenciák (lásd ehhez Demmke és Moilanen kutatásait) a különféle szerződéses alkalmazások előtérbe kerülése irányába mutatnak, illetve az „egy hivatal – egy jogállás” elve is egyre inkább a múlté.⁴

Egyes források normalizációnak, mások kontraktualizációnak⁵ nevezik a szerződéses foglalkoztatás közzszolgálati előretörését megtestesítő trendeket. Sőt, Demmke és Moilanen⁶ arra is rávilágítanak, hogy a legtöbb országban a két jogállás (közjogi és magánjogi) belső tartalmi karakterisztikája egyébként is egyre inkább közelít egymáshoz (illetve a

¹ Christoph DEMMKE, Timo MOILANEN: *The future of public employment in central public administration – Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*, Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, European Institute of Public Administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, November 2012, 2. (6.)

² Christoph DEMMKE, Timo MOILANEN: *The future of public employment...*, i. m. 88.

³ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 376.

⁴ Vö.: JAKAB Nóra, MÉLYPATAKI Gábor: *A közzszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról*, Miskolci Jogi Szemle XII. évfolyam, 2017/1, 44.

⁵ Vö.: Marilyn PITTARD, Phillipa WEEKS: *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*, ANU E Press The Australian National University, Canberra, Australia, 2007.

⁶ A szerzőpáros fentebb idézett munkája mellett lásd még: Christoph DEMMKE, Timo MOILANEN: *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, 2010.

versenyszféra munkaviszonyaihoz is). A szerzők azt a – messze vezető – kérdést is felteszik, hogy ha e trendek csakugyan igazak (márpedig azok), mi igazolja mégis az önálló, privilegizáltnak szánt közjogi státusz fenntartásának legitimitását, létjogosultságát (megjegyezzük, hogy egyes országokban – például Hollandiában, ahogyan alább az vázolásra kerül – a teljes normalizáció reform-igénye is napirenden van⁷, míg más országokban jellemzően kevésbé radikálisan, de fel-felmerül a közjogi szabályozás felülvizsgálata). A fentebb vázolt trendet a hazai szakirodalom is megerősíti, leszögezve, hogy „a hatékonysági szempontok előtérbe kerülésével a közigazgatás egyre szélesebb körben veszi igénybe a szerződéses alkalmazottakat.”⁸ Emellett empirikus kutatások is megerősítették hazánkban is, hogy számos közigazgatási szervnél „jelentős arányban foglalkoztatnak munkavállalókat.”⁹

2. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY KELETKEZÉSE AZ EU TAGÁLLAMAIBAN: A „KINEVEZÉS KONTRA SZERZŐDÉS” DILEMMA

2.1. A „KINEVEZÉS KONTRA SZERZŐDÉS” DILEMMA – ÁTTEKINTÉS AZ EU-TAGÁLLAMOK GYAKORLATÁRÓL

Az alábbiakban statisztikák tükrében vizsgáljuk meg, hogy az EU egyes tagállamaiban miként alakul a közjogias alapozású egyoldalú aktuson (kinevezésen, mint közigazgatási aktuson), illetve magánjogi / munkajogi karakterű szerződésen nyugvó közzszolgálati foglalkoztatás aránya, és ezek tükrében következtetéseket törekszünk levonni az uralkodó trendekről.

Demmke 2012-ben közölt adatai¹⁰ tükrében (lásd: 1. sz. ábra) megállapítható, hogy az adott kutatásban vizsgált 26 EU-tagállam több, mint felében (15 ország) nem éri el a közzszolgálat teljes személyi állományának felét a közjogi státuszban foglalkoztatottak aránya.¹¹ Sőt, számos olyan országot adatol Demmke, ahol lényegében – ezen adatok tükrében – már a szerződéses foglalkoztatás az uralkodó, a közjogi jogállás szerepe pedig inkább marginális (pl. Csehország, Svédország, Lettország, Lengyelország, Románia, Egyesült Királyság, Írország, Olaszország, Portugália). Természetesen vannak országok (10), ahol a közzszolgálat személyi állományán belül a közjogi jogállás a domináns, a szerződéses foglalkoztatás pedig inkább kiegészítő jellegű (Spanyolország, Litvánia, Málta, Franciaország, Görögország, Belgium, Luxemburg, Szlovákia, Észtország). Hollandia esete egyfajta kakukktójas: a közzszolgálatban foglalkoztatottak jelenleg közel száz százaléka közjogi jogállás (státusz)

⁷ Ün. normalizációs „Bill” (benyújtása két képviselő kezdeményezésére: Koser Kaja és Van Hijum). Bővebben: <https://www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants> (2018. 06. 25.); Barend BARENTSEN: Back to normal, Leiden Law Blog, Posted by Barend Barentsen on February 4, 2014, <http://leidenlawblog.nl/articles/back-to-normal> (2018. 06. 15.).

⁸ HAZAFI Zoltán: *Új közzszolgálati életpálya – a közzszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói* = BOKODI Mária, HAZAFI Zoltán, KUN Attila, PETROVICS Zoltán, SZAKÁCS Gábor: *Közzszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014, 26.

⁹ HAZAFI Zoltán: *Új közzszolgálati életpálya ...*, i. m., 51.

¹⁰ Christoph DEMMKE: *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, EIPA Maastricht, EC, 2012 (prezentáció).

¹¹ Megjegyzést érdemel, hogy Magyarország viszonylatában ez az adatsor a Kjt. (1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról) hatálya alatt állókat – vitatható módon – a „szerződéses” alkalmazottak körébe sorolja.

keretében van foglalkoztatva (annak ellenére, hogy a közszolgálatban munkaszerződéssel alkalmazottak létszáma egy időben kezdett itt is felduzzadni¹², de később – 1993 óta – e folyamatokat megfékezték, a munkaszerződéses közszolgálati alkalmazottak száma lecsökkent, és ez a szám jelenleg, pro forma, szinte zéró). Mindez ugyanakkor inkább csak a felszínen, külsődlegesen jelent különbséget, hiszen Hollandia azon EU-tagállamok körébe tartozik, ahol a köz- és versenyszférában foglalkoztatott alkalmazottak materiális munkafeltételei a legkevésbé térnek el (pl. a közsférában sincs élethosszig tartó állásbiztonság és a karrier-rendszer sem garantált).

Member state	Percentage of civil servants and other employees
Czech Republic	0% civil servants, 62% public employees, 38% officials in territorial self-governmental units
Sweden	1% statutory civil servants, 99% contractual employees
Latvia	6% civil servants, 94% public employees
Poland	6% civil servants, 94% civil service employees
Romania	6% civil servants, 1% specific civil servants, 93% public employees
United Kingdom	10% civil service, 90% wider public sector
Ireland	13% civil servants, 87% public servants (*)
Italy	15% civil servants (under public law), 85% civil servants (under labour law)
Portugal	15% appointed civil servants (public law status), 85% civil servants (labour law status) **
Hungary	25% civil servants, 75% public employees
Cyprus	28% civil service, 17% education, 15% security, 14% crafts-men and labourers, 20% semi-government organisations, 6% local authorities
Slovenia	34% civil servants, 66% public employees
Denmark	36% civil servants, 66% public employees
Germany	37% civil servants, 59% employees 59%, 4% soldiers
Bulgaria	48% civil servants, 52% contractual staff

Member state	Percentage of civil servants and other employees
Spain (**)	59% civil servants, 27% contracted personnel 14% other types of staff (regional and local level excluded)
Lithuania	67% civil servants, 28% employees under labour contract, 5% other
Malta	67% civil servants, 33% public sector employees
France	73% civil servants, 15% contract agents, 12% other specific staff
Greece	74% civil servants, 26% contractual personnel
Belgium (**)	75% civil servants, 25% contractual employees
Luxembourg	77% civil servants, 23% public employees
Finland	83% civil servants, 17% public employees (regional and local level excluded)
Slovakia	85% civil servants, 10% public employees, 5% contractual employees
Estonia	90% public servants, 7% support staff, 3% non-staff public servants
Netherlands	100% civil servants

(*) In Ireland only those who work for the ministries are called civil servants, others are public servants.

(**) These figures concern only the federal level administration (in Spain the regional level) and the central Government in Portugal.

1. sz. ábra: A közszolgálati tisztviselők és az egyéb alkalmazottak aránya az egyes EU-tagállamok közszolgálatáiban

Forrás: Christoph DEMMKE: Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, EIPA Maastricht, EC, 2012 (prezentáció).

A továbbiakban egy frissebb, 2018-as kutatás¹³ tükrében vizsgáljuk meg részletesen, hogy napjainkban miként alakul (illetve az előző adatsorhoz képest miként változott) az EU 28

¹² 1947-es adatok szerint például a közszolgálat személyi állományának 69% -a munkaszerződés alapján volt foglalkoztatva. Frits VAN DER MEER, Gerrit DIJKSTRA, Toon KERKHOFF: The Dutch decentralized unitary state and its effects on civil service systems in the period of the Night Watch, Welfare and Enabling States 1814—2016, Administroy, Zeitschrift fur Verwaltungsgeschichte, October 2016: 1, https://adhi.univie.ac.at/index.php/adhi/article/view/1660/html_1 (Letöltve: 2018. 05. 25.)

¹³ Nick THIJS, Gerhard HAMMERSCHMID, Enora PALARIC: A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, “Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building” (VC/2016/0492), Brussels, 2018, 68-77.

tagállamában a közszolgálat személyi állományának összetétele a közjogi jogállás és a szerződéses foglalkoztatás metszetében. A tagállamokat alább ABC-sorrendben vesszük sorra, majd általánosabb következtetéseket vonunk le az ismertetett adatokból.

Ausztriában a közszolgálat személyi állományának 45,7 %-a közjogi státuszú kinevezett szövetségi szinten, 41 %-a tartományi és helyi szinten, tehát a szerződéses alkalmazás dominanciája érvényesül.

Belgiumban ugyan – jogi értelemben – kifejezetten kivételes a közszolgálatban a szerződéses foglalkoztatás lehetősége, valójában ez szövetségi szinten mégis 24 %-ot, helyi önkormányzati szinten 64 %-ot tesz ki (azaz szövetségi szinten 76 %, a helyi önkormányzatoknál pedig 36 % a közjogi jogállásúak aránya).

Bulgáriában a közszolgálati alkalmazottak túlnyomó többsége, 68,1 %-a közjogi státuszú, de – ebből adódóan – jelentős az egyéb, szerződéses alkalmazottak volumene is.

Cipruson a közszolgálat személyi állományának 71, 7 %-a közjogi státuszú kinevezett, tehát viszonylag csekély, 28,3 % a szerződéses alkalmazás aránya.

Csehország az egyetlen ország, amelyre nézve e kutatás nem tartalmazott adatokat.

Dániában a közszolgálat személyi állományának mindössze 19 %-a közjogi státuszú kinevezett, tehát domináns a szerződéses alkalmazás aránya (a közszolgálati alkalmazottak 78%-a dolgozik az általános munkajogi szabályozási rezsim hatálya alatt).

Egyesült Királyság: domináns a magánjogi jogállás a közszférában is, mindössze 7,3 % a közjogi jogállás aránya.

Észtországban (főként a 2012-es reformok óta) jelentősen lecsökkent (24,5 %-ra) a klasszikus közszolgálati jogállás aránya, azaz dominál a szerződéses alkalmazás.

Finnországban túlsúlyban van a közjogi státusz: a központi igazgatásban ez megközelíti a 90 %-ot (megjegyzést érdemel, hogy a helyi igazgatásban viszont csak 27 % a közjogi jogállás aránya, tehát ott többségben vannak a szerződéses foglalkoztatottak).

Franciaország – viszonylag tradicionális struktúrájú – közszolgálatában egyértelmű kisebbségben vannak a szerződéses alkalmazottak (17,2 %), a státusz tekinthető uralkodónak.

Görögországban 86,8 % a közjogi jogállás aránya, tehát a szerződéses foglalkoztatás – bár jelen van – marginális.

Hollandia – amint már láttuk – egyfajta kakukktójtás: a közszolgálatban foglalkoztatottak jelenleg közel száz százaléka közjogi jogállás (státusz) keretében van foglalkoztatva (de kiemelendő, hogy e státusz egyre inkább csak a felszínen jelent különbséget, hiszen Hollandia azon EU-tagállamok körébe tartozik, ahol a köz- és versenyszférában foglalkoztatott alkalmazottak materiális munkafeltételei a legkevésbé térnek el).

Horvátországban a közszolgálati alkalmazottak túlnyomó többsége közjogi státuszú (központi szinten 93 %, a helyi közigazgatásban 88 %), tehát viszonylag marginális a szerződéses alkalmazottak száma..

Írországban csupán 12,1 % a közjogi jogállás aránya a közszféra teljes személyi állományának tükrében.

Lengyelországban a szerződéses alkalmazás uralkodik a közszolgálatban, a közjogi jogállás aránya csupán 6,6 %.

Lettországban csupán 6 % a közjogi jogállás részesedése a közszféra teljes személyi állományán belül, így tehát 94 % a szerződéses alkalmazás részesedése.

Litvániában dominál a szerződéses foglalkoztatás (87,28 %), a klasszikus közjogi jogállás egyre inkább egy igen szűk rétegre koncentrálódik.

Luxemburgban 64,9 %-ot tesz ki a klasszikus közjogi jogállású tisztviselők aránya, míg 25,3 % sajátos – mind a közjog, mind a magánmunkajog által befolyásolt – „hibrid” alkalmazott (9,8 % pedig fizikai alkalmazott, tisztán magánjogi jogállásban).

Magyarországon e kutatás szerint a közalkalmazottak (Kjt.) aránya 57,5 % a teljes közszférán belül, a közszolgálati tisztségviselőké (Kttv.) és az állami tisztviselőké (Áttv) 14 %. A fennmaradó hányad a speciális jogállásoké, illetve jelen vannak a szerződéses foglalkoztatottak is (e kutatás által nem mért, nem mérhető arányban).

Máltán a közszolgálat egész személyi állománya ma már lényegében „munkavállalókból” (employees) áll, jogállásukra (törvényi szabályok mellett) kollektív szerződés is kiterjed.

Németországban 42,2 % a közjogi státusz aránya (központi szinten ez 70,6 %, míg helyi szinten csupán 12,9 %), a szerződéses alkalmazottaké pedig 57,8 %.

Olaszországban csupán 15 % a közjogi jogállás aránya a közszféra teljes személyi állományára vetítve.

Portugáliában a kinevezett közjogi jogállás aránya 11,23 %, míg a szerződéses (munkajogi) jogállás aránya 74,59 % (a fennmaradó hányad a nem állandó és egyéb alkalmazottak köre).

Romániában éppen csak, hogy többségben van a klasszikus közjogi státusz (54,2 %). Számottevő tehát a szerződéses foglalkoztatás súlya.

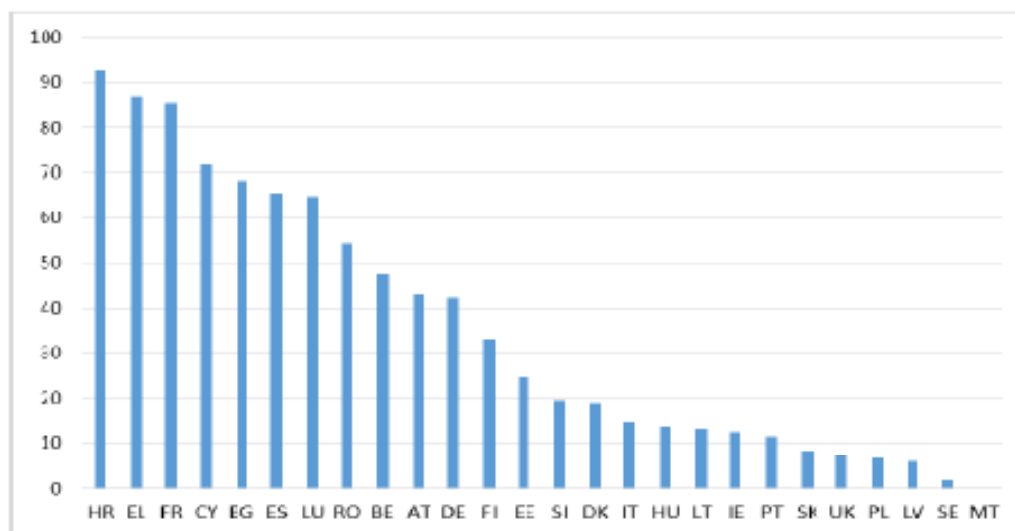
Spanyolországban is jelentékeny a szerződéses foglalkoztatás mérve, de központi és regionális szintjen a közjogi jogállás dominál (81,6 %, illetve 64,8 %), csak a helyi igazgatásban van kisebbségben a közjogi jogállás aránya (37,9 %).

Svédországban csupán a közszolgálat személyi állományának 1-2 % bír közjogi státusszal (például diplomaták, bírák, rendőrök, katonák), szinte minden hivatalnok szerződéses alkalmazott.

Szlovákiában a klasszikus köztisztviselői státusz igen szűk körre (8,3 %) koncentrálódik a közszféra teljes személyi állományán belül.

Szlovéniában csupán 19,6 % a közjogi státusszal bírók aránya, a túlnyomó többség szerződéses alkalmazott.

Összefoglaló jelleggel érdemes egy pillantást vetni az alábbi ábrára, amely jól szemlélteti a klasszikus közjogi jogállás részesedését a közszolgálati foglalkoztatás teljességéhez viszonyítva (megjegyzést érdemel, hogy ez az adatsor Csehországra és Hollandiára nézve nem tartalmaz adatokat).



2. sz. ábra: A közszolgálati tisztviselők (közjogi jogállás) aránya az egyes EU-tagállamok közszolgálatában;

Forrás: Nick THIJS, Gerhard HAMMERSCHMID, Enora PALARIC: A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28..., i. m. 23.

Összességében, a fentebb bemutatott adatokat vizsgálva, a következő főbb konklúziók vonhatók le. Egyrészt a 2018-as kutatás alapján is egyértelmű megerősítést nyer a Demmke és Moilanen által már évekkorábban jelzett azon határozott trend, amely a különféle szerződéses alkalmazások utóbbi időkben bekövetkező előtérbe kerülése irányába mutat.

Másfelől leszögezhető, hogy egységes fogalomkészlet és összehangolt statisztikai módszertan hiányában ezeket az adatokat – és a tematikus összevetést – érdemes azért fenntartásokkal kezelni (ez abból is látható, hogy a két fentebb idézett kutatás eredményei is némileg eltérőek). A jogállások karakterisztikája ugyanis az egyes tagállamokban igen eltérő, sokszínű, gyakran tovább töredezett és nem is feltétlenül feketén-fehéren közjogi, avagy magánjogi. Jól példázza ezt hazánk esetében a közalkalmazotti jogállás – már jelzett – nem feltétlenül pontos statisztikai besorolása, vagy éppen a már említett holland példa (ahol *pro forma* ma még szinte mindenki közjogi jogállású, de ez a jogállás tartalmában, végső soron már ma is csaknem teljesen azonos a magánjogi jogállással). Illetőleg a helyzet árnyalására nézve említhető az is, hogy a közszférabeli „munkavállalói” jogállás sajátos jellegét több országban kodifikálják – a magánjog helyett – a közjogban (pl. Németország, Ausztria). Továbbá a kétféle jogállás egymáshoz viszonyított jelentősége is igen változékony lehet (pl. politikai döntések nyomán).

Harmadrészt, bizonyos földrajzi alapú csoportképző trendszerűség mégis megfigyelhető. Míg a kontinentális Európában (Franciaországban, Luxemburgban, Belgiumban, Ausztriában és Németországban) és különösen Délkelet-Európában (Horvátországban, Görögországban, Bulgáriában, Cipruson, Spanyolországban és Romániában) az állami foglalkoztatás jelentős része továbbra is a közjogi státuszon nyugszik (különösen a központi kormányzati szinten), addig a legtöbb északi és kelet-európai ország lényegesen eltolódott a szerződéses

foglalkoztatás irányába, ami ezekben az államokban ma már egyértelműen a közsférabeli foglalkoztatás domináns modelljévé is vált.

Negyedrészt fontos következtetés az is, hogy miközben a magánjogi / munkajogi szerződés keretében foglalkoztatott állami alkalmazottak száma növekszik, az EU-országok többségében azt is megfigyelhetjük, hogy a közjogi státuszú köztisztviselők és a magánjogi / munkajogi jogállású állami alkalmazottak közötti tényleges különbségek csökkennek. A foglalkoztatás e két formájának tartalmával, jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos részletesebb elemzés azt mutatja, hogy számos EU-tagállam esetében e különbségek kevésbé mélyek, mint ahogyan azt az eltérő jogi státusz első látásra talán sejtetni engedné. A már idézett kutatás¹⁴ alapján kizárólag négy tagállamban (Bulgária, Görögország, Horvátország, Olaszország) mutathatók ki kifejezetten nagy, karakterisztikus eltérések a két foglalkoztatási zsáner között. Tíz tagállamban (Belgium, Csehország, Franciaország, Magyarország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Egyesült Királyság) „közepes” jellegűek e különbségek a kutatás szerint, míg tizennégy országban kifejezetten alacsonyok, sok esetben elhanyagolhatóak e differenciák (Ausztria, Ciprus, Dánia, Németország, Észtország, Spanyolország, Finnország, Írország, Luxemburg, Lettország, Hollandia, Románia, Svédország, Szlovákia). Amint alább utalunk rá, van olyan ország (Hollandia), amely e logika mentén egészen odáig jutott, hogy a szimbolikussá vált különbség felszámolása érdekében tulajdonképpen kiiktatni készül a közjogi jogállást, úgymond „normalizálva” – a versenyszféra munkajogával „egy fedél alá” vonva – a közsféra foglalkoztatási viszonyait.

Bár a fentiek alapján egyértelmű trendként lehet azonosítani a szerződéses alkalmazás – magánjogi / munkajogi jogállás – térnyerését, sokáig azt lehetett mondani, hogy mindemellett egyetlen tagállam sem számolta, számolja fel teljesen a tradicionális közjogi státusz intézményét (legfeljebb annak alkalmazási köre koncentrálódott számos tagállamban, illetve annak tartalma, szövege – az előzőekben kifejtettek szerint – konvergált a magánjogi jogállás felé). Úgy tűnik, hogy az utóbbi években e tekintetben is – talán szimbolikusnak, bár még messze nem trendszerűnek tűnő – érdekes fejleményeket lehet azonosítani. Például Máltán pro forma már egyáltalán nem léteznek közjogi státuszú hivatalnokok, a közsféra alkalmazottjai szinte kivétel nélkül tartós munkaviszonyban dolgoznak (azzal persze, hogy bizonyos bürokratikus külön szabályok vonatkoznak rájuk). Talán ennél is jelentősebb Hollandia aktuális reformfolyamatainak unikális példája, amelyet ezért külön is vázolunk alább röviden. Ugyanis Hollandia lehet az EU-ban – 2020 után – az első és egyetlen olyan ország, ahol teljesen megszűnik a közjogi jogállás intézménye, és a közszolgálat személyi állományának jogállása teljes „normalizálásra” kerül a versenyszféra munkajogának bázisán.

2.2. KITEKINTÉS: A NORMALIZÁCIÓ SAJÁTOS ÉS EGYEDÜLÁLLÓ JELENSÉGE HOLLANDIÁBAN¹⁵

¹⁴ Nick THIJS, Gerhard HAMMERSCHMID, Enora PALARIC: *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28...*, i. m. 23.

¹⁵ Ezen alfejezet jelentősen támaszkodik a szerző Hollandiáról szóló fejezetéhez, amely a következő kötet része: *Összehasonlító és európai közszolgálat*, szerk. KISS György, HAZAFI Zoltán, NKE (megjelenés alatt). Lásd még: *The Dutch Public Service: Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments*, Public Service Labour Affairs Directorate – Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, 2016; továbbá: <https://eng.mazars.nl/Home/Industries/Not-for-Profit/Overheidsinstellingen/Civil-Servants-Normalisation-of-Legal-Status-Act> (2018. 06. 10.)

A köztisztviselők jogpozíciójának jellege – a tradicionális közjogi státusz létjogosultsága – az 1950-es évek óta vitatott kérdés Hollandiában. A kormányok szerepében és funkcióiban általánosságban bekövetkezett változások (lásd: szolgáltató jelleg erősödése) és a magánmunkajog védelmi szintjének hollandiai erősödése miatt okkal merült fel a kérdés, hogy vajon szükséges-e még egyáltalán a köztisztviselők elkülönült közjogi státusza. Két nézet verseng egymással. Egyrészt létezik az a felfogás, miszerint a kinevezés és a köztisztviselők sajátos jogi státusza garantálja azt, hogy a köztisztviselők felelősen és pártatlanul végezzék tevékenységüket, illetve ezáltal védve legyenek a politikai önkény ellen, továbbá ezáltal széleskörű követelmények telepíthetők rájuk egyoldalú munkáltatói (államigazgatási) intézkedéssel. Másrészt él az a meggyőződés, miszerint a köztisztviselők jogi státusza tulajdonképpen csak egy eszköz, nem önmagában a cél, azaz ha a foglalkoztatás munkaszerződés alapján történne is, ugyanúgy lehetséges felépíteni arra a jogok és kötelezettségek, szakmai elvárások adekvát rendszerét.

Ez a vita évtizedekig tartott Hollandiában, míg közben számos lényeges ponton előrehaladt a harmonizáció – vagy ahogyan Hollandiában nevezik: „normalizáció” – a verseny- és közszféra materiális foglalkoztatási feltételi viszonylatában. A 2010-es években kiélesedett a vita, és két képviselő (Koser Kaja és Van Hijum) kezdeményezte a törvényhozás alsóházában azt, hogy pro forma is megszüntetésre kerüljön a közszolgálati alkalmazottak közjogi jellegű kinevezésének, státuszának karakterisztikus jogintézménye. Ennek értelmében hiába maradnak a tisztviselők továbbra is kormányzati alkalmazottak és rendelkeznek egyfajta közszolgálati státusszal, foglalkoztatásuk magánjogi alapon, munkaszerződés keretében történik. A közjogi, bürokratikus szabályozás ettől függetlenül bizonyos elemeiben megmarad (pl.: integritás, hivatásetika, a véleménynyilvánítási jog bizonyos korlátai, a felsőbb tisztviselőkre vonatkozó bérküszöb). A hadsereg, a rendőrség, a politikai tisztviselők, a közjegyzők és végrehajtók és az igazságszolgáltatási alkalmazottak (pl. bírák) jogviszonyait továbbra is a közjog rendezi. A közszolgálati jogviszonynak a magánmunkajogi pozícióval való kiegyenlítését nevezik tehát a „normalizáció” (vagy standardizáció) folyamatának.

Az alsóház (Tweede Kamer) 2014-ben szavazta meg az említett törvényjavaslatot, majd azt a szenátus (Eerste Kamer) is jóváhagyta (2016). Jelen állás szerint 2020. január 1-jén lép hatályba a normalizációs törvény (Normalisation of Legal Status Act, Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, Wnra). A Wnra a köztisztviselők jogi státuszát nagymértékben egyenértékűvé teszi a versenyszféra alkalmazottaira vonatkozó szabályokkal. Ennek okai – a törvényjavaslat filozófiája szerint – elvi alapúak: indokolatlan ugyanis, hogy jogi különbség legyen a köztisztviselők és a magánszektorbeli alkalmazottak jogállásában, amikor is a munkáltatójukkal való kapcsolat jellege megegyezik. A cél az, hogy a szabályozás minden „dolgozó” számára egyenlő jogállást biztosítson. A törvényjavaslat szerzői szerint tisztességtelen, hogy a köztisztviselők és a magánszektorbeli alkalmazottak eltérő bánásmódban részesülnek munkájuk jellegéből adódóan, holott a munkáltatójukkal való kapcsolat jellege alapvetően azonos. Emellett a következő érveket is felsorakoztatták: a dereguláció költségmegtakarítást eredményez, illetve a normalizálás jót tehet a köztisztviselők imázsa számára is, javíthatja szakmai büszkeségüket, fokozhatja a mobilitást (a köz- és versenyszféra között). A 2020-as hatálybalépés elegendő időt ad a kormánynak a nagyszámú szükséges módosító jogszabály létrehozásához, illetve a szociális partnereknek (a kormányzati munkaadóknak és a kormányzati személyzetet képviselő szakszervezeteknek) ahhoz, hogy új kollektív szerződéseket tárgyaljanak le és kössenek.

A Wnra legfőbb újdonsága tehát, hogy megszünteti a legtöbb köztisztviselő speciális – közjogi alapú – kinevezését; azt a munkaszerződés intézményével váltja fel. Vagyis a tisztviselők a közjog hatálya alól átkerülnek a magánjog (munkajog) terebélyébe. A változás eredményeként a foglalkoztatás feltételei a jövőben kizárólag az alkalmazott beleegyezésével

lesznek módosíthatók. Ez a helyzet számos további változást eredményez. Például a kollektív szerződések rendszere fog a jogállásról szóló jogszabályok helyébe lépni (a hatályos jogszabályok mindaddig hatályban maradnak, amíg létre nem jönnek az új kollektív megállapodások). A jelenlegi fő jogállási törvény (Ambtenarenwet, Civil Service Act, 1929) megmarad, de alkalmazási köre jelentősen korlátozott lesz, számos szabályozási tárgykört a kollektív szerződések és a belső szabályzatok vesznek át. A változásnak jelentős következményei lesznek többek között az elbocsátást szabályozó rendelkezések tartalmára és eljárási szabályaira vonatkozóan is. A jogviszony megszüntetéssel összefüggő jogviták többé nem tartoznak majd a közigazgatási bíróságok hatáskörébe. Emellett a felmentések előzetes vizsgálata – hasonlóan a versenyszféra munkajogához – kötelezővé válik (a gazdasági okokból vagy a tartós betegség, alkalmatlanság miatti elbocsátások előzetes vizsgálata hatósági jogkör¹⁶, míg az alkalmazott személyével, magatartásával összefüggő felmentések a helyi bíróságok hatáskörébe tartoznak).

Amint említésre került, a normalizáció voltaképpen egy évtizedek óta tartó folyamat (e kodifikációs koncepció első említése az ún. Kranenburg-bizottsághoz fűződik, 1958-ból, míg magát a kifejezést Ron Niessen¹⁷ használja először 1982-ben¹⁸). A Wnra voltaképpen már igen kis lépést jelent, csupán teljessé teszi e folyamatot, azaz csak majdnem teljessé, hiszen vannak azért természetes határai a normalizációnak (például az eltérő munkáltatói funkciókból, eltérő munkaügyi kapcsolatokból adódóan). A formális normalizációra vonatkozó javaslatot 1987-ben az akkori kormányzat még elvetette, levette napirendről (de azt nem zárta ki, hogy a szociális partnerek, kollektív megállapodásaikban, a közszféra egyes szektoraiban a 'normalizáció' felé mozduljanak). 1998-ban újra felvetették a fokozatos, megfontolt normalizáció igényét (a ROP, Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid keretein belül), majd 2005-ben egy szakértői munkacsoport jelentése igen konkrétan javasolta a normalizációt ("Buitengewoon Normaal").

A normalizáció implicit módon mindeközben folyamatosan zajlott. Például a kollektív tárgyalások szektorális modelljét a versenyszféra mintájára fokozatosan átvette a közszféra is (1993-ra). A 90-es évek során a közszféra dolgozóit a versenyszféra dolgozóival közös szociális biztonsági rendszerbe vonták a betegbiztosítás, munkanélküliség biztosítás és a fogyatékosági ellátások terén (ún. OOW-operation: "Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen"). 1995-ben a munkavállalói participációs (részvételi) jogokról – a választott munkavállalói érdekképviselletekről – rendelkező jogszabályt (WOR, Law of Work Councils, Wet op de Ondernemingsraden) terjesztették ki a közszférára (megjegyzendő, hogy már ezt megelőzően, 1982-től is létrejöttek ún. „departmental committees” nevű fórumok az állami alkalmazottak számára, mint sajátos, informális participációs testületek). Következő fontos lépés volt 1996-ban a munkaidőre vonatkozó szabályok (Law of Working Times) normalizációja, azaz átvétele a közszférában. Szintén 1996-ban privatizálták a közszféra elkülönült nyugdíjalapját (ABP), majd 2006-ban betetőzte a szociális biztonsági vonatkozású normalizációt az egészségbiztosítás (Health insurance law: Zorgverzekeringswet) egységesítése. Az ítélkezési gyakorlat standardizálta továbbá közszolgálati munkáltató felelősségének témakörét: 2000-ben született az a döntés, amelynek értelmében az egészséges és biztonságos munkakörülmények garantálásának munkáltatói kötelezettsége, illetve az e

¹⁶ Employee Insurance Administration (UWV).

¹⁷ Ron NIESEN: Bestaat er aanleiding de rechspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven, *Nederlandse Juristenvereniging* 125-239 (1982).

¹⁸ Említi: Alexander DE BECKER: The Legal Status of Public Employees or Public Servants: Comparing the Regulatory Frameworks in the United Kingdom, France, Belgium, and the Netherlands, 32 *Comp. Lab. L. & Pol'y J.* 949 (2010-2011), 2010.

kötelezettség elmulasztása miatti jogi felelősség alapjai a közszférában azonosak kell, hogy legyenek a magánmunkajogban bevett sztenderdekkel.¹⁹

Természetesen a holland példát nem mint feltétlenül követendő gyakorlatot, hanem csupán mint unikális, aktuális fejleményt mutattuk be, amely mintegy – szélsőségesen – szimbolizálja azt a korábban jelzett, számos kutatás által leírt trendet, miszerint Európa-szerte előtérbe kerül a szerződéses alkalmazás gyakorlata a közszférában, ezzel párhuzamosan pedig a „státusz” sok tekintetben kiüresedik.

3. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY KELETKEZÉSE AZ EU TAGÁLLAMAIBAN: A „KARRIER KONTRA POZÍCIÓ” DILEMMA

A közszołgálati szeméłyzeti rendszerek jellemzésének másik sztenderd kritériuma a karrier-alapú és a pozícióalapú rendszerek közötti különbségtétel. A jogviszony keletkezésének olvasatában ez lényegében a „mire” kérdés feltételét jelenti: „mire” jön létre a jogviszony, karrierre, életpályára, avagy konkrét pozícióra. Az első típus hagyományosan domináns a kontinentális Európában és fontos jellemzői közé tartoznak a következők: a közszołgálati jog és az általános munkajog éles lehatárolása, zárt toborzási politika, szenioritás-alapú előmenetel stb. Ezekben a karrier-rendszerekben a kiválasztás döntően a képzettségen múlik és a belépési-, vagy versenyvizsgán (a legalacsonyabb szinten). Az előmenetel elsősorban az egyénhez kötődő osztályok, besorolások rendszerén alapul, kötelező képzéssel, a pozícióban lévő évek számával arányban, nem pedig egy adott pozícióra meghatározott karrierlehetőségen. A közszołgálaton kívüli munkatapasztalat itt kevésbé releváns. A klasszikus karrier-alapú közszołgálati modell célja, hogy inkább generalistákat alkalmazzon, akik könnyedén mozoghatnak a közigazgatás különböző részei között. A második modell fokozottabban hasonlít a magánszektor foglalkoztatásához, mivel a toborzási, előmeneteli és javadalmazási rendszerek e modellben inkább teljesítmény-alapúak és jóval rugalmasabbak. E pozícióalapú rendszerekben a tisztviselőket elsősorban a pályázó aktuális tudása alapján veszik fel, és a közszołgálatba való bejutás a pályafutás bármely szakaszában lehetséges, minden munkatapasztalat releváns. A karrierfejlesztés a nyitott pozíciók elérhetőségén alapul, belső és külső munkaerő-felvétellel. A képzés az egyéni szükségletekre támaszkodik, nem pedig egy kötelező képzési terv mentén alakul. Bár az OECD korábban (2008) egy általános trendet mutatott ki a pozícióalapú rendszerek felé, vagy legalábbis e rendszereknek a konvergenciájára nézve, a már idézett²⁰ friss EU-s kutatás szerint az EU tagállamainak többségében továbbra is egyértelmű a karrier-alapú rendszer dominanciája, a hagyományos wéberianus bürokrácia-modell kiemelt és továbbélő relevanciájával egyetemben.

Career based	Dual	Position based
AT, BE, CY, DE, DK, EL, ES, FR, HR, IT, LU, LT, PT	BG, CZ*, IE, MT, PL, RO	EE, FI, HU, LV**, NL***, SE, SK, SI, UK

¹⁹ *The Dutch Public Service: Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments*, Public Service Labour Affairs Directorate – Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, 2016, 44.

²⁰ Nick THIJS, Gerhard HAMMERSCHMID, Enora PALARIC: *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28...*, i. m. 24.

3. sz. ábra: A karrier-típusú, duális (vegyes), illetve pozíció alapú közszolgálati személyzeti rendszerek az egyes EU-tagállamok közszolgálatában

Forrás: Nick THIJS, Gerhard HAMMERSCHMID, Enora PALARIC: A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28..., i. m. 24.

A táblázatból tehát az olvasható ki, hogy – e kutatás alapján – tizenhárom tagállamban egyértelműen karrier-rendszerről beszélhetünk (Ausztria, Belgium, Ciprus, Németország, Dánia, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Luxemburg, Litvánia, Portugália), hat országban vegyes a rendszer (Bulgária, Csehország, Írország, Málta, Lengyelország, Románia) és mindössze kilenc országban jellemző az inkább pozícióalapú rendszer (Észtország, Finnország, Magyarország²¹, Litvánia, Hollandia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia, Egyesült Királyság). E felmérés szerint (is) egyértelmű összefüggést lehet találni a pozícióalapú rendszerek és a köztisztviselők közjogi jogállásának alacsonyabb, csökkenő aránya (lásd az előző fejezetben) között.

Egy másik (részben kissé más következtetésekre jutó) kutatás²² – némileg árnyaltabban – öt csoportba sorolja a közszolgálati humánpolitikai modelleket²³ és a változásokra, trendekre is jobban rámutat, két időpontot összehasonlítva (2008 és 2015). Az öt csoport a következő: 1. Főként karrier-rendszer; 2. Karrier-rendszer pozícióalapú elemekkel; 3. Teljesen hibrid rendszer; 4. Pozícióalapú rendszer karrier-elemekkel; 5. Főként pozícióalapú rendszer. Az alábbi ábrából (4. sz. ábra) jól látható, hogy – e kutatás szerint – tisztán pozícióalapú rendszer csupán hét van az EU-tagállamok között, és ebben az évek során, a közelmúltban sem volt számszerű változás (növekedés), legfeljebb némi átrendeződés (2008-ban: Csehország, Dánia, Észtország, Hollandia, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság, 2015-ben, némileg átrendeződve: Csehország Észtország, Lettország, Hollandia, Szlovákia, Svédország, Egyesült Királyság). A pozícióalapú rendszer legkarakterisztikusabb, legstabilabb példái az EU-ban tehát (egyébként mindkét idézett kutatás tükrében) Svédország, Egyesült Királyság, Hollandia. A különböző vegyes rendszerek száma (2, 3 és 4) összességében egyértelműen és jelentősen nőtt, de nyilvánvaló, hogy a karrier-rendszer jegyei jelen vannak – eltérő intenzitással ugyan – a tagállamok döntő többségében (több, mint húsz országnál). A karrier-alapú, hibrid és pozícióalapú rendszerek közötti egyszerű, sematikus éles különbségtétel napjainkban egyébként általában már nem – vagy egyre kevésbé – életszerű.

²¹ Hazánk besorolása e ponton is tűri a vitát, de ennek kibontása nem e dolgozat feladata.

²² Herma KUPERUS, Anita RODE: *Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, the Netherlands, 2016, 13.

²³ Megjegyzést érdemel, hogy e kutatás hazánkat is pontosabban sorolja be. Lásd: 2. csoport (karrier-rendszer pozícióalapú elemekkel).

	Mainly career- based (No.1)	Career- based + position elements (No.2)	Real hybrid (No.3)	Position- based + career elements (No.4)	Mainly position- based (No.5)
Civil servants in general (2008)	BE DE IE EL ES FR CY HU LU AT PT RO EC (13 MS)		BG IT LV LT MT PL SI SK (8 MS)		CZ DK EE NL FI SE UK (7 MS)
Civil servants in general (2015)	DE IE EL ES FR CY LU EC (8 MS)	BE IT HU PT RO (5 MS)	HRV MT (2 MS)	BG DK LT AT FI PL> SI> (7 MS)	CZ EE LV NL SK SE UK (7 MS)

4. sz. ábra: A közszołgálati tisztviselőő foglalkoztatásának modelljei Európában (2008 és 2015)

Forrás: Herma KUPERUS, Anita RODE: *Top Public Managers in Europe...*, i. m. 13.

4. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A közszołgálati jogviszony keletkezésének tágabb problémakörében jelen dolgozat két szűkebb, ám központi jelentőségű dilemmát vizsgált komparatív kontextusban, európai uniós viszonylatban, több összehasonlító kutatás (köztük az egyik legfrissebb, 2018-as adatsor) tükrében. E két kérdés a „miként” és a „mire” dilemmákat kívánta érinteni.

Az első kérdés („miként”) körében beigazolódni látszott az a feltevés (illetve korábban dokumentált kutatási konklúzió), hogy EU-szerte növekszik a szerződéssel (magánjogi, munkajogi bázison) foglalkoztatott munkavállalók aránya a közszołgálatokban, a közjogi státusz viisszaszorulása, koncentrálódása mellett. Az egyes országokról nyújtott helyzetkép bemutatása mellett a dolgozat külön kitért Hollandia egyedi – mondhatni szélsőséges – példájára, ahol a normalizáció jelensége betetőzni látszik e trendet.

Másodsorban az a sztenderd összefüggés is továbbra is helytállónak bizonyul, hogy egyértelmű korrelációt lehet találni a közjogi jogállás arányának csökkenése és pozícióalapú

személyzetpolitikai logika proliferációja között. A „mire” kérdés – karrier, avagy pozíció – tekintetében tehát ugyan a pozícióalapú logika / modell előretörése megfigyelhető, de ez semmiképpen nem jelenti a tisztán pozícióalapú rendszerek terjedését. Azaz a vegyes rendszerek száma összességében egyértelműen és jelentősen nő, de az EU tagállamainak többségében továbbra is egyértelmű a karrier-alapú rendszer dominanciája, a hagyományos weberiánus bürokrácia-modell kiemelt és továbbélő relevanciájával egyetemben.

Mindezen következtetések legalább három további lényeges megállapítást tesznek lehetővé. Egyrészt jelen kutatás alapján is világos, hogy a „miként” (státusz kontra szerződés) kérdés tekintetében szükség van arra, hogy a címkéken / protótípusokon alapuló megközelítésen túllépjen a vizsgálat, és az egyes rendszerek valós karakterisztikáját a maga egészében, egyediségében vizsgálja. Másodszorban leszögezhető, hogy a „mire” (karrier kontra pozíció) dilemma tekintetében a karrier-alapú, hibrid és pozícióalapú rendszerek közötti egyszerű, vegytiszta, éles különbségtétel napjainkban már nem – vagy egyre kevésbé – életszerű. Harmadrészt kijelenthető, hogy olybá tűnik, hogy semmi nem zárja ki azt, hogy a klasszikus bürokratikus értékek, szakmai, etikai elvárások, netán karrier-elemek – teljesen, vagy részben – a magánjogi szerződéses keretekre épüljenek fel, annak talaján kerüljenek érvényesítésre (hiszen az adatok alapján a közjogi jogállás egyértelmű visszaszorulása nem jár a karrier-elv és a bürokratikus értékek arányos, nagymérvű visszaszorulásával).

5. HIVATKOZÁSJEGYZÉK

Alexander DE BECKER: The Legal Status of Public Employees or Public Servants: Comparing the Regulatory Frameworks in the United Kingdom, France, Belgium, and the Netherlands, 32 *Comp. Lab. L. & Pol'y J.* 949 (2010-2011), 2010.

Barend BARENTSEN: Back to normal, Leiden Law Blog, Posted by Barend Barentsen on February 4, 2014, <http://leidenlawblog.nl/articles/back-to-normal> (2018. 06. 15.).

Christoph DEMMKE, Timo MOILANEN: *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, 2010.

Christoph DEMMKE, Timo MOILANEN: *The future of public employment in central public administration – Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*, Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, European Institute of Public Administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, November 2012.

Christoph DEMMKE: *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, EIPA Maastricht, EC, 2012 (prezentáció).

Frits VAN DER MEER, Gerrit DIJKSTRA, Toon KERKHOFF: The Dutch decentralized unitary state and its effects on civil service systems in the period of the Night Watch, Welfare and Enabling States 1814—2016, Administory, *Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, October 2016: 1, https://adhi.univie.ac.at/index.php/adhi/article/view/1660/html_1 (Letöltve: 2018. 05. 25.)

HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói* = BOKODI Mária, HAZAFI Zoltán, KUN Attila, PETROVICS Zoltán, SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014.

Herma KUPERUS, Anita RODE: *Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, the Netherlands, 2016.

JAKAB Nóra, MÉLYPATAKI Gábor: *A közzolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról*, Miskolci Jogi Szemle XII. évfolyam, 2017/1.

MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

Marilyn PITTARD, Phillipa WEEKS: *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*, ANU E Press The Australian National University, Canberra, Australia, 2007.

Nick THIJS, Gerhard HAMMERSCHMID, Enora PALARIC: *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, "Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building" (VC/2016/0492), Brussels, 2018.

Összehasonlító és európai közzolgálat, szerk. KISS György, HAZAFI Zoltán, NKE (megjelenés alatt).

Ron NIESSEN: *Bestaat er aanleiding de rechspositionele verschillen tassen amblenaren en civieirechielijke werknemers le handhaven*, *Nederlandse Juristenvereniging* 125-239 (1982).

The Dutch Public Service: Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments, Public Service Labour Affairs Directorate – Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, 2016; továbbá: <https://eng.mazars.nl/Home/Industries/Not-for-Profit/Overheidsinstellingen/Civil-Servants-Normalisation-of-Legal-Status-Act> (2018. 06. 10.)

6. SZERZŐSÉGGEL KAPCSOLATOS ADATOK ÉS RÖVID SZÖVEGES ÖNÉLETRAJZ

Név: Dr. Kun Attila

Titulus és munkahely: egyetemi docens, Nemzeti Közszołgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, illetve tszv. egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék.

E-mail cím: Kun. Attila@uni-nke.hu

Telefon: +36303458032

Postacím: 1042 Budapest, József Attila u. 31. II/5.

Rövid szöveges önéletrajz:

Egyetemi docens, Nemzeti Közszołgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet. Továbbá: Egyetemi docens, Tanszékvezető, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék.

Az MTA-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport tagja.

A Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat (MTVSZ) országos szakmai koordinátora.

Ügyvéd, Ferencz, Fodor T., Kun & Partners Ügyvédi Társulás, Budapest – Győr.