

Kun Attila

ÖSSZEHASONLÍTÓ EURÓPAI KÖZSZOLGÁLAT: A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY KELETKEZÉSE AZ EU TAGÁLLAMAIBAN¹

Comparative European Public Service: Establishment of a Public Service Relationship in the EU Member States

Dr. Kun Attila egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Kun.attila@uni-nke.hu

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.

KULCSSZAVAK:

összehasonlító közszolgálati jog, közszolgálati jogviszony, munkajog, kinevezés, szerződés, munkaszerződés, közjog, magánjog, karrierrendszer, pozícióalapú rendszer

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem felkérésére készült. A kézirat lezárva: 2018. július.

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 analyses the solutions and trends that exist in the EU-Member States in the light of these two issues.

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

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

A közszolgálati 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 közszolgálat 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 – tanulmányukban² számos fontos megállapítást tesznek a közszolgálati reformok napjainkbeli főbb trendjeiről. Kikutatásaik szerint a közjogi státusz rovására határozottan nő a magánjogi alapokon, szerződéssel foglalkoztatott munkavállalók aránya a közszolgálatokban, 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, közszolgálati rendszerekben egyébként sokszor nélküli a tiszta logikát, annak mikéntje voltaképpen a „*történelem véletlene*”, amely az idő múlásával értelemszerűen változik is.³

Azt a tényt már Magyary Zoltán is elismerte és hangsúlyozta, hogy „*a közigazgatás munkájában való közreműködésre egy személy többfajta jogi formában kaphat megbízást.*”⁴ Álláspontja szerint, ha magánjogi munkaszerződéssel kapja valaki e megbízást (például mérnök egy híd tervezésére vagy ápoló kórházi szolgálatra), akkor nem válik közhivatalnokká. Közhivatalnok csak akkor lesz valaki, ha megbízatása közigazgatási aktussal (egyoldalú közigazgatási akaratkijelentéssel), kinevezéssel történik. A kinevezésen alapuló státusz e körben bár különleges minőséget és helyet képvisel, messze nem ez az egyetlen módja a foglalkoztatásnak. Napjainkban már a közszférában is egyre inkább jellemző a jogviszonyok sokfélesége, a tendenciák (lásd ehhez Demmke és Moilanen kutatásait) a különféle szerződéses alkalmazások előtérbe kerülésének irányába mutatnak, illetve az „egy hivatal – egy jogállás” elve is egyre inkább a múlté.⁵

² DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *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. Maastricht–Berlin–Helsinki, European Institute of Public Administration. 6.

³ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 88.

⁴ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 376.

⁵ Vö.: JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 1. sz. 44.

Egyes források normalizációnak, mások kontraktualizációnak⁶ nevezik a szerződéses foglalkoztatás közszolgálati előretörését megtestesítő trendeket. Sőt, Demmke és Moilanen⁷ arra is rávilágítanak, hogy a legtöbb országban a két jogállás (közjogi és magánjogi) belső tartalmi karakterisztikája egyébként is egyre inkább közelít egymáshoz (illetve a 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 azt vázolni fogjuk – a teljes normalizáció reformigénye is napirenden van,⁸ 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”.⁹ Emellett empirikus kutatások is megerősítették hazánkban is, hogy számos közigazgatási szervnél „jelentős arányban foglalkoztatnak munkavállalókat”.¹⁰

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 közszolgálati foglalkoztatás aránya, és ezek tükrében következtetéseket törekszünk levonni az uralkodó trendekről.

Demmke 2012-ben közölt adatai¹¹ tükrében (lásd: 1. táblázat) megállapítható, hogy az adott kutatásban vizsgált 26 EU-tagállam több mint felében (15 ország) nem éri el

⁶ Vö.: PITTARD, Marilyn – WEEKS, Phillipa (2007): *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*. Canberra, ANU E Press.

⁷ A szerzőpáros fentebb idézett munkája mellett lásd még: DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2010): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main, Peter Lang.

⁸ Ügynevezett normalizációs „Bill” (benyújtása két képviselő kezdeményezésére: Koser Kaja és Van Hijum). *New legal position for civil servants*. Elérhető: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (Letöltés dátuma: 2018. 06. 25.); BARENTSEN, Barend (2014): *Back to normal*. Leiden Law Blog. Elérhető: <http://leidenlawblog.nl/articles/back-to-normal> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 15.)

⁹ HAZAFI Zoltán (2014): *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. In BOKODI Mária et al.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 26.

¹⁰ HAZAFI (2014): *i. m.* 51.

¹¹ DEMMKE, Christoph (2012): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. EIPA Maastricht, European Commission. (Prezentáció.)

a közszolgálat teljes személyi állományának felét a közjogi státuszban foglalkoztatottak aránya.¹² Sőt, számos olyan országot adatok Demmke, ahol lényegében – ezen adatok tükrében – már a szerződéses foglalkoztatás az uralkodó, a közjogi jogállás szerepe pedig inkább marginális (például Csehország, Svédország, Lettország, Lengyelország, Románia, Egyesült Királyság, Írország, Olaszország, Portugália). Természetesen vannak országok (10), ahol a közszolgálat 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 kakukktojás: a közszolgálatban foglalkoztatottak jelenleg közel 100%-át közjogi jogállás (státusz) keretében foglalkoztatják (annak ellenére, hogy a közszolgálatban munkaszerződéssel alkalmazottak létszáma egy időben kezdett itt is felduzzadni,¹³ de később – 1993 óta – e folyamatokat megfékeztek, a munkaszerződéses közszolgálati alkalmazottak száma lecsökkent, és ez a szám jelenleg, pro forma, szinte zéró). Mindez ugyanakkor inkább csak a felszínen, külsőlegesen jelent különbséget, hiszen Hollandia azon EU-tagállamok körébe tartozik, ahol a köz- és versenyszférában foglalkoztatott alkalmazottak materiális munkafeltételei a legkevésbé térnek el (például a közszférában sincs élethosszig tartó állásbiztonság és a karrierrendszer sem garantált).

1. táblázat • A közszolgálati tisztviselők és az egyéb alkalmazottak aránya az egyes EU-tagállamok közszolgálatáiban (Forrás: DEMMKE, Christoph (2012): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. EIPA Maastricht, European Commission. [prezentáció] – a szerző fordítása.)

Tagállam	Közalkalmazottak és más alkalmazottak (*)
Cseh Köztársaság	0% civil servants, 62% public employees, 38% officials in territorial self-governmental units
Svédország	1% statutory civil servants, 99% contractual employees
Lettország	6% civil servants, 94% public employees
Lengyelország	6% civil servants, 94% civil service employees
Románia	6% civil servants, 1% specific civil servants, 93% public employees
Egyesült Királyság	10% civil service, 90% wider public sector

¹² 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.

¹³ 1947-es adatok szerint például a közszolgálat személyi állományának 69%-a munkaszerződés alapján volt foglalkoztatva.; MEER, Frits van der – DIJKSTRA, Gerrit – KERKHOFF, Toon (2018): *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. Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, Vol. 1, No. 1.

Tagállam	Közalkalmazottak és más alkalmazottak (*)
Írország	13% civil servants, 87% public servants (**)
Olaszország	15% civil servants (under public law), 85% civil servants (under labour law)
Portugália	15% appointed civil servants (public law status), 85% civil servants (labour law status)***
Magyarország	25% civil servants, 75% public employees
Ciprus	28% civil service, 17% education, 15% security, 14% crafts-men and labourers, 20% semi-government organisations, 6% local authorities
Szlovénia	34% civil servants, 66% public employees
Dánia	36% civil servants, 66% public employees
Németország	37% civil servants, 59% employees, 4% soldiers
Bulgária	48% civil servants, 52% contractual staff
Spanyolország (***)	59% civil servants, 27% contracted personnel, 14% other types of staff (regional and local level excluded)
Litvánia	67% civil servants, 28% employees under labour contract, 5% other
Málta	67% civil servants, 33% public sector employees
Franciaország	73% civil servants, 15% contract agents, 12% other specific staff
Görögország	74% civil servants, 26% contractual personnel
Belgium (***)	75% civil servants, 25% contractual employees
Luxemburg	77% civil servants, 23% public employees
Finnország	83% civil servants, 17% public employees (regional and local level excluded)
Szlovákia	85% civil servants, 10% public employees, 5% contractual employees
Észtország	90% public servants, 7% support staff, 3% non-staff public servants
Hollandia	100% civil servants
<p>(*) A fogalmi pontosság érdekében megőriztük az eredeti, angol nyelvű kifejezéseket. (**) Írországban csak azt nevezik közszolgának, aki a minisztériumnak dolgozik, a többi közalkalmazott. (***) Ezek az adatok csak a szövetségi szintű közigazgatásra (Spanyolországban a regionális szintre) és a portugál központi kormányzatra vonatkoznak.</p>	

A továbbiakban egy frissebb, 2018-as kutatás¹⁴ tükrében vizsgáljuk meg részletesen, hogy napjainkban miként alakul (illetve az előző adatsorhoz képest miként változott) az EU 28 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.

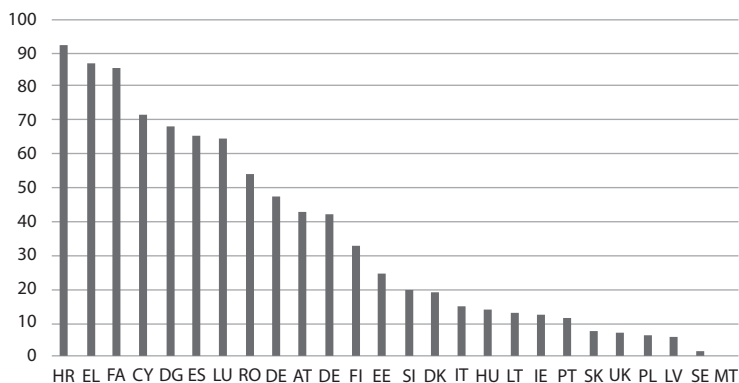
- Ausztriában a közszolgálat személyi állományának 45,7%-a közjogi státuszú kinevezett szövetségi szinten, 41%-a tartományi és helyi szinten, tehát a szerződéses alkalmazás dominanciája érvényesül.
- Belgiumban ugyan – jogi értelemben – kifejezetten kivételes a közszolgálatban a szerződéses foglalkoztatás 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).
- Az Egyesült Királyságban 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 kakukktójas, a közszolgálatban foglalkoztatottak jelenleg közel 100%-a közjogi jogállás (státusz) keretében van foglalkoztatva (de kiemelendő, hogy e státusz egyre inkább csak a felszínen jelent különbséget,

¹⁴ THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard – PALARIC, Enora (2018): *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. Brussels, 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). 68–77.

- 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.
 - Írországból 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%.
 - Lettországból 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 (1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról, a továbbiakban: Kjt.) aránya 57,5% a teljes közszférán belül, a közszolgálati tisztségviselőké (2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről) és az állami tisztviselőké (2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről) 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 éppenséggel, 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 szinten 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 közsféra 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 (1. ábra), ami 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).



1. ábra • A közszolgálati tisztviselők (közjogi jogállás) aránya az egyes EU-tagállamok közszolgálatában (Forrás: THIJS–HAMMERSCHMID–PALARIC [2018]: 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 kerülésének 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 közszerfabeli „munkavállalói” jogállás sajátos jellegét több országban kodifikálják – a magánjog helyett – a közjogban (például Németország,

Ausztria). Továbbá a kétféle jogállás egymáshoz viszonyított jelentősége is igen változó-kony lehet (például politikai döntések nyomán).

Harmadrészt, bizonyos földrajzi alapú csoportképző trendszerűség mégis megfigyelhető. Míg a kontinentális Európában (Franciaországban, Luxemburgban, Belgiumban, Ausztriában és Németországban) és különösen Dél- és Kelet-Európában (Horvátországban, Görögországban, Bulgáriában, Cipruson, Spanyolországban és Romániában) az állami foglalkoztatás jelentős része továbbra is a közjogi státuszon nyugszik (különösen a központi kormányzati szinten). A legtöbb északi és kelet-európai ország pedig lényegesen eltolódott a szerződéses foglalkoztatás irányába, ami ezekben az államokban ma már egyértelműen a közszférabeli foglalkoztatás domináns modelljévé is vált.

Negyedrészlet 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 kutatás¹⁵ alapján kizárólag 4 tagállamban (Bulgária, Görögország, Horvátország, Olaszország) mutathatók ki kifejezetten nagy, karakterisztikus eltérések a két foglalkoztatási zsáner között. 10 tagállamban (Belgium, Csehország, Franciaország, Magyarország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Egyesült Királyság) „közepes” jellegűek e különbségek a kutatás szerint, míg 14 országban kifejezetten alacsonyok, sok esetben elhanyagolhatók 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, úgy mond „normalizálva” – a versenyszféra munkajogával „egy fedél alá” vonva – a közszféra 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 koncentráltódott 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 szimbolikusan, bár még messze nem trendszerűnek tűnő – érdekes fejleményeket lehet azonosítani. Például Máltán pro forma már egyáltalán nem léteznek közjogi státuszú hivatalnokok, a közszféra alkalmazottjai szinte kivétel nélkül tartós munkaviszonyban dolgoznak (azzal persze, hogy bizonyos egyedi bürokratikus szabályok vonatkoznak rájuk). Talán ennél is jelentősebb Hollandia aktuális reformfolyamatainak unikális példája, amelyet ezért

¹⁵ THIJS–HAMMERSCHMID–PALARIC (2018): *i. m.* 23.

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 teljes személyi állományának jogállását „normalizálják” a versenyszféra munkajogának bázisán.

2.2. Kitekintés: a normalizáció sajátos és egyedülálló jelensége Hollandiában¹⁶

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 széles körű 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 előre haladt 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 megszüntessék a közszolgálati alkalmazottak közjogi jellegű kinevezésének, státuszának karakterisztikus jogintézményét. 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 (például integritás, hivatásetika, a véleménynyilvánítási jog bizonyos korlátai, a felsőbb tisztviselőkre vonatkozó bérkűszöb). A hadsereg, a rendőrség, a politikai tisztviselők, a közjegyzők és végrehajtott és az igazságszolgáltatási alkalmazottak (például bírák) jogviszonyait továbbra is a közjogi rendezi. A közszolgálati jogviszonynak

¹⁶ Ezen alfejezet jelentősen támaszkodik a szerző Hollandiáról szóló fejezetére, amely a következő kötet része: Kiss György – HAZAFI Zoltán szerk.: *Összehasonlító és európai közszolgálat*. Kézirat; Lásd még: *The Dutch Public Service: Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments* (2016). The Hague, Public Service Labour Affairs Directorate – Ministry of the Interior and Kingdom Relations; *The Dutch Public Service*. Elérhető: www.government.nl/documents/reports/2016/01/19/the-dutch-public-service (Letöltés dátuma: 2019. 05. 31.); továbbá: *Civil Servants (Normalisation of Legal Status) Act*. Elérhető: <https://eng.mazars.nl/Home/News-Events/Topics/Civil-Servants-Normalisation-of-Legal-Status-Act> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 10.)

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, a továbbiakban: 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 jogkör,¹⁷ míg az alkalmazott személyével, magatartásával összefüggő felmentések a helyi bíróságok hatáskörébe tartoznak).

Amint említettük, a normalizáció voltaképpen egy évtizedek óta tartó folyamat (e kodifikációs koncepció első említése az úgynevezett Kranenburg-bizottsághoz fűződik,

¹⁷ Employee Insurance Administration (UWV).

1958-ból, míg magát a kifejezést Ron Niessen¹⁸ használja először 1982-ben¹⁹). 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 közsféra egyes szektoraiban a „normalizáció” felé mozduljanak). 1998-ban újra felvették 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 közsféra is (1993-ra). Az 1990-es évek során a közsféra dolgozóit a versenyszféra dolgozóival közös szociális biztonsági rendszerbe vonták a betegbiztosítás, munkanélküliség-biztosítás és a fogyatékosági ellátások terén (úgynevezett 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 úgynevezett „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 közsféra elkülönült nyugdíjalapját (ABP), majd 2006-ban betetőzte a szociális biztonsági vonatkozású normalizációt az egészségbiztosítás (Health Insurance Law: Zorgverzekeringswet) egységesítése. Az ítélkezési gyakorlat standardizálta továbbá a közszolgálati munkáltató felelősségének témakörét: 2000-ben született az a döntés, amelynek értelmében az egészséges és biztonságos munkakörülmények garantálásának munkáltatói kötelezettsége, illetve az e kötelezettség elmulasztása miatti jogi felelősség alapjai a közszférában azonosak kell hogy legyenek a magánmunkajogban bevett sztenderdekkel.²⁰

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

¹⁸ NIESSEN, RON (1982): *Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen amblenaren en civieirechielijke werknemers le handhaven*. Alkmaar, Nederlandse Juristen Vereniging. 125–239.

¹⁹ Említi: BECKER, Alexander de (2010): *The Legal Status of Public Employees or Public Servants: Comparing the Regulatory Frameworks in the United Kingdom, France, Belgium, and the Netherlands*. *Comparative Labour Law & Policy Journal*, Vol. 32, No. 4. 949.

²⁰ *The Dutch Public Service: Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments* (2016). The Hague, Public Service Labour Affairs Directorate – Ministry of the Interior and Kingdom Relations. 44.

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 személyzeti 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 vagy 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 vagy szenioritásalapú előmenetel. Ezekben a karrierrendszerekben a kiválasztás döntően a képzettségen múlik és a belépési- vagy versenyvizsgán (a legalacsonyabb szinten). Az előmenetel első-sorban 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 klasz-szikus karrieralapú 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 teljesítményalapúak és jóval rugalmasabbak. E pozícióalapú rendszerekben a tisztviselőket első-sorban 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 (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) korábban (2008) egy általános trendet mutatott ki a pozícióalapú rendszerek felé, vagy legalábbis e rendszereknek a konvergenciájára nézve, a már idézett²¹ friss EU-s kutatás szerint az EU tagállamainak többségében továbbra is egyértelmű a karrieralapú rendszer dominanciája, a hagyományos weberianus bürokráciamodellel kiemelt és tovább élő relevanciájával egyetemben.

2. táblázat • A karrier-típusú, duális (vegyes), illetve pozícióalapú közszołgálati személyzeti rendszerek az egyes EU-tagállamok közszołgálatában (Forrás: THIJS–HAMMERSCHMID–PALARIC [2018]: i. m. 24. – a szerző fordítása.)

Karrieralapú	Vegyes	Pozícióalapú
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

²¹ THIJS–HAMMERSCHMID–PALARIC (2018): i. m. 24.

A táblázatból (lásd 2. táblázat) tehát az olvasható ki, hogy – e kutatás alapján – 13 tagállamban egyértelműen karrierrendszerről beszélhetünk (Ausztria, Belgium, Ciprus, Németország, Dánia, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Luxemburg, Litvánia, Portugália), 6 országban vegyes a rendszer (Bulgária, Csehország, Írország, Málta, Lengyelország, Románia) és mindössze 9 országban jellemző az inkább pozícióalapú rendszer (Észtország, Finnország, Magyarország,²² 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) kutatás²³ – némileg árnyaltabban – öt csoportba sorolja a közszolgálati humánpolitikai modelleket²⁴ és a változásokra, trendekre is jobban rámutat, két időpontot összehasonlítva (2008 és 2015).

Az öt csoport a következő:

1. főként karrierrendszer;
2. karrierrendszer, pozícióalapú elemekkel;
3. teljesen hibrid rendszer;
4. pozícióalapú rendszer karrierelemekkel;
5. főként pozícióalapú rendszer.

Az alábbi táblázatból (3. táblázat) jól látható, hogy – e kutatás szerint – tisztán pozícióalapú rendszer csupán 7 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 karrierrendszer jegyei jelen vannak – eltérő intenzitással ugyan – a tagállamok döntő többségében (több mint 20 országnál). A karrieralapú, hibrid és pozícióalapú rendszerek közötti egyszerű, sematikus éles különbségtétel napjainkban egyébként általában már nem – vagy egyre kevésbé – életképes.

²² Hazánk besorolása e ponton is túri a vitát, de ennek kibontása nem e dolgozat feladata.

²³ KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2016): *Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations*. The Hague, Ministry of the Interior and Kingdom Relations. 13.

²⁴ Megjegyzést érdemel, hogy e kutatás hazánkat is pontosabban sorolja be. Lásd: 2. csoport (karrierrendszer pozícióalapú elemekkel).

3. táblázat • A közszolgálati tisztviselők foglalkoztatásának modelljei Európában (2008 és 2015) [Forrás: KUPERUS–RODE (2016): i. m. 13. – a szerző fordítása.]

	Főleg karrier- alapú	Karrier- alapú + pozícióra vonatkozó elemek	Igazi hibrid	Pozíció- alapú + karrier- elemek	Túlnyomó- részt pozíció- alapú
	(No. 1)	(No. 2)	(No. 3)	(No. 4)	(No. 5)
Közszol- gálati alkal- mazottak általában (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)
Közszol- gálati alkal- mazottak általában (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. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A közszolgálati 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 közszolgálatokban, a közjogi státusz visszaszorulása, 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 továbbra is helytállóan 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 karrieralapú rendszer dominanciája, a hagyományos weberianus bürokráciamodellel kiemelt és tovább élő 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/prototípusokon alapuló megközelítésen túllépjen a vizsgálat, és az egyes rendszerek valós karakterisztikáját a maga egészében, egyediségében vizsgálja. Másodsorban leszögezhető, hogy a „mire” (karrier kontra pozíció) dilemma tekintetében a karrieralapú, hibrid és pozícióalapú rendszerek közötti egyszerű, vegytiszta, éles különbségtétel napjainkban már nem – vagy egyre kevésbé – élet-szerű. Harmadrészt kijelenthető, hogy olybá tűnik, hogy semmi nem zárja ki azt, hogy a klasszikus bürokratikus értékek, szakmai, etikai elvárások, netán karrierelemek – teljesen vagy részben – a magánjogi szerződéses keretekre épüljenek fel, annak talaján érvényesítsék azokat (hiszen az adatok alapján a közjogi jogállás egyértelmű visszaszorulása nem jár a karriervel és a bürokratikus értékek arányos, nagymértvű visszaszorulásával).

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BARENTSEN, Barend (2014): *Back to normal*. Leiden Law Blog. Elérhető: <https://leiden-lawblog.nl/articles/back-to-normal> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 15.)
2. BECKER, Alexander de (2010): The Legal Status of Public Employees or Public Servants: Comparing the Regulatory Frameworks in the United Kingdom, France, Belgium, and the Netherlands. *Comparative Labour Law & Policy Journal*, Vol. 32, No. 4.
3. DEMMKE, Christoph (2012): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. EIPA Maastricht, European Commission. (Prezentáció.)
4. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2010): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main, Peter Lang.
5. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *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. Maastricht–Berlin–Helsinki, European Institute of Public Administration.
6. *The Dutch Public Service: Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments* (2016). The Hague, Public Service Labour Affairs Directorate – Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
7. HAZAFI Zoltán (2014): *Új közzolgálati életpálya – a közzolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. In BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közzolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
8. JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közzolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 1. sz. 34–45.
9. KISS György – HAZAFI Zoltán szerk.: *Összehasonlító és európai közzolgálat*. Kézirat.
10. KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2016): *Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations*. The Hague, Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
11. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
12. MEER, Frits van der – DIJKSTRA, Gerrit – KERKHOFF, Toon (2018): 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. *Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, Vol. 1, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.2478/ADHI-2018-0008>
13. NIESSEN, Ron (1982): *Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civieurechielijke werknemers le handhaven*. Alkmaar, Nederlandse Juristen Vereniging. 125–239.
14. PITTARD, Marilyn – WEEKS, Phillipa (2007): *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*. Canberra, ANU E Press.

15. THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard – PALARIC, Enora (2018): *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. Brussels, 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).

Internetes források

1. Civil Servants (Normalisation of Legal Status) Act. Elérhető: <https://eng.mazars.nl/Home/News-Events/Topics/Civil-Servants-Normalisation-of-Legal-Status-Act> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 10.)
2. The Dutch Public Service. Elérhető: www.government.nl/documents/reports/2016/01/19/the-dutch-public-service (Letöltés dátuma: 2019. 05. 31.)
3. New legal position for civil servants. Elérhető: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (Letöltés dátuma: 2018. 06. 25.)

Dr. Kun Attila egyetemi docens a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézeténél. Továbbá egyetemi docens, tanszékvezető a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Munkajogi és Szociális Jogi Tanszékén. Az MTA-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport tagja. A Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat (MTVSZ) országos szakmai koordinátora.