

Petrovics Zoltán

ÖSSZEHASONLÍTÓ EURÓPAI KÖZSZOLGÁLAT, A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ALANYAI AZ EU TAGÁLLAMAIBAN¹

European Comparative Public Service. The Subjects of the Public Service Legal Relationship in the Member States of the European Union

Dr. Petrovics Zoltán adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, adjunktus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, Petrovics.zoltan@uni-nke.hu, petrovics.zoltan@ajk.elte.hu

A tanulmány a közzolgálat alanyait veti vizsgálat alá az Európai Unió egyes tagállamaiban. Célja, hogy bemutassa a főbb tendenciákat az alanyok meghatározását illetően. A közzolgálat funkcionális megközelítéséből kiindulva azokra a jogviszonyokra koncentrál, amelyeknek célja a közhatalmi funkciók megvalósítása és a közzszolgáltatások ellátásában való közreműködés. Arra a kérdésre is választ keres, hogy alátámasztja-e a nemzetközi összehasonlítás annak a felvetésnek a helytállóságát, amely szerint kívánatos lenne, ha az állam kerülne a szolgáltató pozíciójába a magyar közzszolgálati jogviszonyok tekintetében. A tanulmány következtetései szerint az alanyok meghatározását illetően lényeges eltérések mutathatók ki. Nincs általános megoldás a tekintetben sem, hogy a közjogi jellegű kinevezés vagy a munkaszerződés képezi-e az alapot a foglalkoztatásnak. A differenciáltság azonban önmagában nem cáfolja azt a feltételezést, hogy az állam szolgáltatói pozíciója erősítheti a közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyainak stabilitását, illetve megkönnyítheti a jogviszonyok közötti átjárhatóságot.

KULCSSZAVAK:

jogállás, közzszolgálat, közzszolgálati jog, közzszolgálati jogviszony, szolgáltató

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem felkérésére készült.

The study examines the subjects of the public service legal relationship in the Member States of the European Union and aims to present the main trends regarding the different conceptions regarding the subjects of these legal relationships. The study is built upon a functional approach of the public service, and it focuses on those legal relationships that aim at fulfilling public authority functions and public services. It also focuses on the question whether comparison between legal systems supports the general need of a “state’s employer status”. The study concludes that there are significant differences regarding the subjects of public service in the Member States. There is no general rule of application of public law appointment or employment contract as a basis of the public service legal relationships. However, differentiation alone does not deny that state employer may strengthen the stability of the public service employment relationships and can facilitate the “transfer” between them.

KEYWORDS:

legal status, public service, public service employer, public service law, public service legal relationship

1. PROBLÉMAFELVETÉS

Jelen tanulmány átfogó képet kíván adni a közszolgálat alanyairól, és arra keres választ, hogy milyen tendenciák mutathatók ki a közszolgálat személyi állományát illetően az Európai Unió tagállamaiban. Figyelemmel arra, hogy egy korábbi tanulmányban² azt a *de lege ferenda* javaslatot fogalmaztam meg, miszerint kívánatos lenne, ha az egyes költségvetési szervek helyett maga az állam,³ illetve az önkormányzat kerülne a szolgáltató pozíciójába valamennyi tág értelemben vett közszolgálati foglalkoztatási jogviszony esetében,⁴ jelen tanulmány arra is keresi a választ, hogy a nemzetközi összehasonlítás alátámasztja-e a felvetés helytállóságát. A szolgáltató ilyen meghatározása feltételezésem szerint erősíthetné a közszolgálat komparatív előnyeként számon tartott stabilitást,⁵ és egyszerűsíthetné az átjárhatóságot az egyik hivatásrendből vagy jogállásból a másikba.

2. JOGÖSSZEHAJONLÍTÁS A KÖZSZOLGÁLATBAN

Mindenekelőtt indokolt néhány sort szentelni a jogösszehasonlítás módszerének. Noha Konrad Zweigert és Hein Kötz professzorok 1969-ben, illetve 1971-ben megjelent kétkötetes munkája, az *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts* elsődlegesen a magánjogról szól, annak jogösszehasonlításról szóló általános megállapításai a közszolgálat vizsgálatával összefüggésben is irányadók. Zweigert és Kötz szerint a jogtudomány csak akkor válhat „igazi” tudománnyá, ha felülemelkedik a nemzeti jogrendszerek hatályos szabályainak vizsgálatán. A jogösszehasonlításhoz a kulcs a komparáció tárgyát képező jogintézmények funkcionális azonossága. Ebből következik, hogy csak azon jelenségek hasonlíthatók össze, amelyek az adott jogrendszerekben ugyanazt a funkciót töltik be. Mivel valamennyi társadalom a fejlődés egy meghatározott szintjén lényegében ugyanazokkal a problémákkal találja szemben magát, annak ellenére, hogy azokat adott esetben különböző eszközökkel és módszerek felhasználásával oldja meg, e megoldások általában összehasonlítás tárgyát képezhetik, mivel azonos célt szolgálnak, és ekképpen azonos funkciót töltenek be.⁶

² PETROVICS Zoltán (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a szolgáltató (munkáltató) jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz.

³ A problémafelvetés különösen annak fényében lehet időszerű, hogy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) a kormányzati szolgálati jogviszonyban – a korábbi állam helyett – egysegesen a Kormány munkáltatói minőségét állapította meg.

⁴ HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*. Doktori értekezés. Budapest. 220–221. Uo.

⁶ ZWEIFERT, Konrad – KÖTZ, Hein (1994): *Introduction to Comparative Law*. Second Revised Edition. Oxford, Clarendon Press.; A közigazgatási komparatistikáról lásd még: LŐRINCZ Lajos (2006): *Összehasonlítás a közigazgatásban*. In LŐRINCZ Lajos – KOI Gyula szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Budapest, Unió. 7–11.; 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. 7–15.

Nincs ez másként a közszolgálati jogviszony és annak alanyai tekintetében sem. Ennek megfelelően e tanulmány fókuszában is az azonos funkciót betöltő intézmények összehasonlítása áll. Noha a különböző jogrendszerekben a közhatalmi funkciók gyakorlására és a közszolgáltatások ellátására különféle megoldások alakultak ki, az egyes közszolgálati jogviszonyok célja, tárgya, illetve tartalma lényegében minden esetben azonos. A közszolgálat olyan magatartásokat, illetve munkavégzésre irányuló tevékenységeket feltételez, amelyek fókuszában a közhatalmi funkciók megvalósítása, illetve a közszolgáltatások ellátásában való közreműködés áll.⁷

Itt érdemes utalni arra, hogy a közszolgálat nem csupán azon területeket foglalja magában, amelyek közvetlen vagy közvetett módon az „állam”, illetve annak szervei által ellátott tevékenységfajták közé tartoznak. Azok a tevékenységek, illetve szervezetek is e körbe tartoznak, amelyek az adott társadalom tekintetében a legszélesebb értelemben véve szolgálják a köz érdekét. Ebből következően a közszolgálat tág értelemben véve a magánszféra közszolgáltatásokat ellátó szereplőit is magában foglalja.⁸

A kép sokszínűségét tovább fokozza, hogy az egyes államok nagy szabadsággal rendelkeznek annak meghatározása során, hogy mely jogviszonyokban történjék a közfunkciók ellátása. Ebből eredően a közszolgálati jogviszonyok és a közszolgálat jogalanyainak jogállása mindenekelőtt azon elv alapján határozható meg, hogy az adott alany érdemi módon hozzájárul-e valamely közfunkció vagy közszolgáltatás ellátásához. Ez alapján az feltételezhető, hogy az egyes államok kevésbé az elvi megfontolások mentén határolják el a közszolgálati jogviszonyokat.⁹ A tanulmány erre is tekintettel használ a tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyok egyes fajtáira nézve egységes, átfogó fogalmakat. Ennek megfelelően például a „közszolgálati munkáltató”, a „szolgálatadó”, valamint a „közszolgálati alkalmazotti”, „közszolga”, „köztisztviselő”, valamint a „közalkalmazott” elnevezések egyaránt a közszolgálati jogviszonyok alanyainak a megjelölésére szolgálnak.

⁷ Kiss György (2005): *Munkajog*. Budapest, Osiris. 24.

⁸ MORRIS, Gillian S. (2000): *Employment in Public Services: The Case for Special Treatment*. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20, No. 2. 167–183.; MORRIS, Gillian S. (2004): *The Future of the Public/Private Labour Law Divide*. In BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S. eds.: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple QC*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing. 159–160.

⁹ Az összehasonlítás nehézségeit emeli ki az Európai Unió közszolgálati rendszerei vonatkozásában Christoph Demmke és Timo Moilanen is. Lásd: 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. European Institute of Public Administration. Maastricht/Berlin/Helsinki. 13. Elérhető: www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 02.)

3. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONYOK ALANYAI AZ EGYES TAGÁLLAMOKBAN

A közzszolgálatban általános a nemzetközi összehasonlítás során két rendszer – a zárt karrierrendszer és a nyílt állásrendszer – egymással való szembeállítás. E tanulmány ugyan nem elemzi e rendszerek jellemzőit,¹⁰ arra azonban szükséges utalni, hogy napjainkban egyik sem érvényesül a maga tiszta formájában. Ennek elsődlegesen az a magyarázata, hogy a közzszolgálat a maga differenciáltságánál fogva eleve e rendszerek különböző elejét alkalmazza (például olyképpen, hogy egy adott államon belül az egyik túlsúlya jellemző a civil közzszolgálatra, a másiké pedig a fegyveres testületekre), másodlagosan pedig az, hogy az elmúlt évtizedek közigazgatási reformjai, vagy például a New Public Management előretörése¹¹ nyomot hagyott valamennyi, eredetileg karrierrendszert követő állam közzszolgálatán, ez pedig az egyes rendszerelemek keveredését váltotta ki.¹²

Prugberger Tamás az Európai Unió tagállamait vizsgálva Nyugat-Európában három nagy közzszolgálati rendszert különít el: az angolszász, a frankofon–latin és a germán rendszereket.¹³ Ehhez hasonló az angolszász, a francia és a porosz–német felosztás alkalmazása.¹⁴ Az *Európai Unió tagállamainak közigazgatása* című műben e felosztást (angolszász, francia, germán modell) a skandináv és a posztszocialista modell egészíti ki. Ez utóbbi kategorizálás értelmében az Egyesült Királyság, Írország, Málta és Ciprus az angolszász modellt; Franciaország, Belgium, Luxemburg, Görögország, Olaszország, Spanyolország, Portugália a francia modellt; Németország, Ausztria a germán modellt; Svédország, Finnország, Dánia, Hollandia a skandináv modellt követi; Lengyelország, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Románia, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia pedig a posztszocialista modellbe illeszkedik.¹⁵ Demmke és Moilanen ettől eltérő kategóriákat és részben különböző besorolást használ. Tanulmányuk az angolszász (Írország, Málta, Egyesült Királyság), a kontinentális európai (Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Luxemburg, Hollandia, Szlovénia), a mediterrán (dél-európai) (Ciprus, Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország), a skandináv (Dánia, Észtország, Finnország, Svédország), a kelet-európai (Cseh Köztársaság, Magyarország, Lettország,

¹⁰ HORVÁTH (2006): *i. m.* 147–150.; BALÁZS István (2011a): A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változása az Európai Unió tagországaiban. In SZAMEL Katalin et al. szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex. 84–85.; HORVÁTH Attila (2013): A közzszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közzszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyv Kiadó. 51–61.

¹¹ KERAUDREN, Philippe – MIERLO, Hans van (1997): A közigazgatási reform elméleti és gyakorlati vonatkozásai. In COOMBES, David – VERHEIJEN, Tony szerk.: *Közigazgatási reformok keleten és nyugaton. Összehasonlító tanulmányok*. European Commission. 35–52.

¹² KERAUDREN–MIERLO (1997): *i. m.* 87.

¹³ PRUGBERGER Tamás (2010): A széttagolt magyar közzszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis: Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVIII. Miskolc. 437.

¹⁴ DE FORGES, Jean-Michel (1986): *Droit de la fonction publique*. Paris, Presses Universitaires de France.

¹⁵ SZAMEL et al. szerk. (2011): *i. m.* Megjegyzendő, hogy minden bizonnyal ide sorolható Horvátország is.

Litvánia, Lengyelország, Szlovákia), valamint a délkelet-európai tradíciót követő (Románia, Bulgária) államok csoportját különbözteti meg.¹⁶

Az alábbiakban a fentebb említett ötcsoportos felosztás keretei között ismertetem röviden az egyes tagállamok vonatkozásában az alanyok tekintetében irányadó főbb jellemzőket.

3.1. Az angolszász modell államai

Az Egyesült Királyságban a korona szolgálói (*crown servants*) alkotják a közszolgálati alkalmazottak legtágabb értelemben vett körét. A civil közszolgálat (*civil service*) fizikai és nem fizikai állományának kategóriáin felül e körbe tartoznak a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek és a bíróságok alkalmazottai is.¹⁷ Közös jellemzőjük, hogy illetményüket közvetlenül költségvetési forrásokból kapják. A közalkalmazott fogalma (*civil servant*) ennél szűkebb, abba nem értendők bele a miniszterek, a fegyveres erők tagjai, a rendőrség kötelékébe tartozók, valamint a helyi önkormányzatok¹⁸ és az állami vállalatok alkalmazottai sem.¹⁹ A közszolgálatban dolgozók többségének jogviszonya szerződéses alapokon nyugszik.²⁰

Írország vonatkozásában meg kell különböztetni a tágabb (*wider Public Service*) és a szűkebb értelemben vett közszolgálatot (*Civil Service*). Az előbbi a civil közszolgálaton felül magában foglalja a fegyveres erőket, az igazságszolgáltatást, az oktatást, egészségügyet, a helyi közigazgatást, valamint a nem kereskedelmi célú állami ügynökségeket is,²¹ az utóbbi felöleli a minisztériumoknál foglalkoztatott köztisztviselőket (*Civil Service of the Government*) és a kormánytól független szakosított ügynökségek és hivatalok tisztviselőit (*Civil Service of the State*).²²

Máltán a közszolgálat (*public service*) kategóriája a központi közigazgatás szerveinél, így a minisztériumokban és az egyes kormányzati részlegeknél foglalkoztatott köztisztviselőket (*public officers*) jogviszonyaira terjed ki.²³ A jogrendszer a köztisztviselőket négy típusát kü-

¹⁶ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 13.; Ehhez hasonlóan lásd: HALASKOVÁ, Martina (2015): Public administration in EU countries: Selected Comparative approaches. *Central European Review of Economic Issues*, Vol 18, No. 1. 47–48.; DEMMKE, Cristoph – HENÖKL, Thomas – MOILANEN, Timo (2008): *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. EIPA.

¹⁷ *Crown servants: new jobs and business appointments* (2012). Elérhető: www.gov.uk/guidance/crown-servants-new-jobs-and-business-appointments (Letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)

¹⁸ ALDER, John (2013): *Constitutional and Administrative Law*. London, Palgrave Macmillan. 326–327.; IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin (2011): Az Egyesült Királyság közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 146–147.; *Civil Service. About Us*. Elérhető: www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about (Letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)

¹⁹ HORVÁTH (2006): *i. m.* 140. és 147–150.

²⁰ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 79.

²¹ *Department of Public Expenditure & Reform – Databank*. Elérhető: http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx?rep=Welcome (Letöltés dátuma: 2018. 03. 21.)

²² RIXER Ádám (2011a): Írország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 187.

²³ *The Public Service and the Public Sector*. publicservice.gov.mt. Elérhető: <https://publicservice.gov.mt/en/Pages/The%20Public%20Service/PublicServicePublicSector.aspx> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 21.)

lönböztheti meg, úgymint az általános ügyintéző, a szakmai, a hivatali és az ügykezelő köztisztviselők csoportját. Az állami és az önkormányzati szféra mellett – ideértve a rendvédelmi szervek és a közoktatásban alkalmazottak állományát is – számos olyan terület van, amely formálisan nem képezi a közszolgálat részét (ilyen például az állami felsőoktatásban, a hadsereg állományában, vagy a kiszervezett közszolgáltatások ellátásában részt vevő alkalmazottak kategóriája).²⁴ További jellemző, hogy a központi közigazgatásban foglalkoztatottakra, illetve a kormányzati ügynökségeknél, valamint egyéb közjogi entitásoknál alkalmazottakra kollektív szerződés hatálya is kiterjed.²⁵ Ciprus közszolgálatába tartozik valamennyi állami szervnél foglalkoztatott személy,²⁶ ugyanakkor a szűk értelemben vett közszolgálaton kívül rekednek többek között a bírák, a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek, a helyi önkormányzatok alkalmazottai, az oktatásban foglalkoztatottak és a közjogi méltóságok.²⁷

3.2. A francia modell államai

Franciaországban a közszolgálati alkalmazottak körébe sorolhatók a központi kormányzati közszolgálatban (állami köztisztviselők [*la fonction publique de l'Etat*]), a helyi és a területi önkormányzatoknál (*la fonction publique territoriale*), az igazságszolgáltatásban foglalkoztatottak, az egészségügyi köztisztviselők (*la fonction publique hospitalière*), valamint két további speciális köztisztviselői kategória (Párizs városának, valamint a speciális jogállású tengerentúli területek köztisztviselői).²⁸ Megállapítható, hogy a köz alkalmazottainak csoportja nem homogén, jogállásukra pedig differenciált szabályozás vonatkozik. A francia jog két főbb kategóriát különböztet meg a foglalkoztatás jellege szerint: a határozatlan időre kinevezettek (*agents titulaires*) és a szerződéses (nem kinevezett) alkalmazottak (*agents non-titulaires*) körét.²⁹ Ez utóbbiak további két alcsoportra oszlanak, egy részük tekintetében közjogi, másik részük vonatkozásában magánjogi jellegű szabályozás irányadó. Míg az első csoport jogállása közelebb áll a kinevezettekéhez, abban a karrierrendszer érvényesül, addig a második csoportba tartozók meghatározott munka elvégzésére vállalnak kötelezettséget, és magánjogi szerződéssel történik az alkalmazásuk.³⁰ A francia közszolgálatban a munkáltató jogállása meghatározó jelentőséggel bír az alkalmazottak jogi státuszára nézve. Ez azt

²⁴ RIXER Ádám (2011b): Málta közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 212.; *The Public Service and the Public Sector*. publicservice.gov.mt. Elérhető: <https://publicservice.gov.mt/en/Pages/The%20Public%20Service/PublicServicePublicSector.aspx> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 21.)

²⁵ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 75.

²⁶ GAJDUSCHEK György (2011): Ciprus közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 235.

²⁷ *Archive: Public employment – Cyprus*. Eurostat. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Cyprus&oldid=269641#Public_employment_structure (Letöltés dátuma: 2018. 03. 24.); DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 58.

²⁸ LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 263.

²⁹ Uo. Vö.: DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 73.

³⁰ HORVÁTH (2006): *i. m.* 138–139.; LŐRINCZ (2011): *i. m.* 264.

jelenti, hogy amennyiben a munkáltató közjogi személy, az alkalmazottat a közjog hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyban alkalmazzák, ha azonban magánjogi jogalany, tipikusan munkaviszonyban áll.³¹ Az elv ugyanakkor nem következetesen érvényesül, és kiegészül a tevékenység jellege alapján történő differenciálással, amelynek értelmében az igazgatási közszolgálatot (*services publics administratifs*) végzők státuszát a közjog szabályozza, az ipari, kereskedelmi közszolgáltatásban (*services publics industriels et commerciaux*) azonban a magánjogi jogviszonyok jellemzők.³²

Belgium közszolgálatában is meg kell különböztetni a közjogi szabályok hatálya alá eső köztisztviselőt a szerződéssel alkalmazottaktól. A szabályozás ugyanakkor nem csupán emiatt differenciált: a központi, a regionális és a helyi önkormányzati közigazgatásra eltérő rendelkezések irányadók. Luxemburgban sem egységes a tisztviselők jogállása, különböző életpályák vonatkoznak az általános igazgatásra (minisztériumok, helyi önkormányzati igazgatás) és egyes szakigazgatási ágazatokra (például bírósági igazgatás, rendvédelem, fegyveres testületek, vámigazgatás, oktatás).³³ A közigazgatás személyi kategóriái ennek megfelelően rendkívül differenciáltak (állami tisztviselők, köztisztviselők, közszolgálati gyakornokok, köztisztviselő-gyakornokok, egyéb köztisztviselők, bírák és bírósági irodai alkalmazottak, községi iskolai előkészítő intézmények személyzete, alapfokú oktatást és nevelést végző pedagógusok, iskolarendszeren kívüli továbbképző tanfolyamok személyzete, állami, illetve egyéb állami alkalmazottak, fizikai dolgozók).³⁴ Görögországban a közszolgálatban három foglalkoztatotti kategóriát különböztethetünk meg: a közjogi szabályozás alá tartozó köztisztviselőket, a munkajogi kódex és az azt kiegészítő speciális rendelkezések alapján határozatlan időre alkalmazott munkavállalókat, valamint a határozott idejű szerződéssel foglalkoztatott munkavállalókat.³⁵ A közszolgálat személye nem csupán a központi, regionális, területi, illetve helyi önkormányzati szintre, hanem többek közt az egészségügyre és az oktatásra is kiterjed.³⁶

³¹ HAZAFI Zoltán (2019): Franciaország. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat (megjelenés alatt). 52.

³² Uo. Ma már kijelenthető, hogy a közigazgatási szervek által foglalkoztatott szerződéses alkalmazottak a tevékenység jellegére tekintet nélkül közszolgálati szerződéses jogviszonyban állnak. PEISER, Gustave (2012): *Droit de la Fonction publique*. Paris, Dalloz. 11., idézi: HAZAFI (2019): i. m. 53.

³³ KOI Gyula (2011d): Luxemburg közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 306–307.; *Grand Duchy of Luxembourg. Public Administration Country Profile* (2006). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023316.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 23.)

³⁴ KOI (2011): i. m. 306.; DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 71.

³⁵ *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 23.; Vö. DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 74.

³⁶ *Industrial relations in the public sector – Greece* (2008). Eurofound. Elérhető: www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/greece/industrial-relations-in-the-public-sector-greece (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.)

Olaszországban a jogviszony, amelynek alapja kinevezés és szerződés is lehet,³⁷ a köztisztviselő és az állam, illetve a közszolgálati munkáltató között áll fenn.³⁸ A közigazgatás egyes különös csoportjaira – így például a bírákra, a prefektusi karra, a fegyveres erőkre és a rendvédelmi szervek tagjaira, az ügyészekre, a diplomátákra, az állami számvizsgálókra és az egyetemi oktatóra – elkülönült szabályozás vonatkozik (*ordinamento*).³⁹ Az olasz közszolgálatban jelentős a munkaszerződéssel foglalkoztatottak száma, részben ezzel is függ össze, hogy a kollektív megállapodásnak különös szerepet jut a szabályozásban.⁴⁰

Spanyolországban a közszolgálat legtágabb kategóriáját az úgynevezett közfoglalkoztatottak csoportja jelenti, amelybe beletartoznak a határozatlan időre (*funcionario de carrera*), illetve a határozott időre kinevezett köztisztviselők (*funcionario interna*), a fizikai alkalmazottak (*personal laboral*), valamint a bizalmi alapon nyugvó politikai állásokat betöltő személyek (*personal eventual*). A köztisztviselő (*funcionario público*) közjog által szabályozott foglalkoztatási jogviszonyát a közigazgatási szervvel létesített kinevezés hozza létre. A közszolgálatban ezen túlmenően dolgoznak munkaszerződéssel foglalkoztatott alkalmazottak is (*empleado público*).⁴¹ Állami köztisztviselőket találunk a polgári igazgatásban (értve ez alatt a közigazgatást és az igazságszolgáltatást) és a katonai igazgatásban is.⁴² A közszolgálati szabályozás Portugáliában sem tekinthető egységesnek. A határozatlan időre kinevezett, közjog hatálya alatt álló köztisztviselők mellett megjelenik a határozatlan, illetve a határozott időre munkaszerződéssel foglalkoztatottak egyre szélesedő köre, továbbá a határozott időre kinevezett, ám a karrierrendszeren kívül elhelyezkedő személyi állomány.⁴³ A közszolgálat személyi állománya Portugáliában a szerződéses státuszú, a kinevezett és szolgálatra megbízott alkalmazottakból áll.⁴⁴ Általános szabály

³⁷ BOSSAERT, Danielle et al. (2001): *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maastricht, EIPA. 21–43.

³⁸ HALÁSZ Iván (2011c): Olaszország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 378.

³⁹ HALÁSZ (2011c): *i. m.* 379.

⁴⁰ *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 28–29.; DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 74.

⁴¹ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 23.; DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 73.; MARTÍNEZ, Josefa Cantero (2013): Criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, No. 5. 82–99.; BOSCH, Xavier Boltaina (2011): La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos. Especial referencia al personal laboral. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, No. 13. 129–169. idézi: PERES Zsuzsanna (2019): Spanyolország. In HAZAFI–KISS szerk.: *i. m.* 140.

⁴² TEMESI István (2011b): Spanyolország közigazgatása. In SZAMEL et al szerk.: *i. m.* 428.; *Archive: Public employment – Spain*. Eurostat. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Spain&oldid=265831#Public_employment_structure (Letöltés dátuma: 2018. 03. 23.)

⁴³ TEMESI István (2011a): Portugália közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 457.; *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 77.

⁴⁴ Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas Lei n.º 35/2014. 6. cikk 1. bek.

szerint a közszolgálati jogviszony munkaszerződéssel keletkezik. A kinevezéssel foglalkoztatott közszolgálati tisztviselőkre alapvetően közjogi karakterű szabályozás vonatkozik. A közhatalom gyakorlásához, illetve az állam érdekeinek védelméhez kötődő státuszokban (fegyveres erők, az állam külső képviselője, nemzetbiztonság, büntetőerő, közbiztonsági és vizsgálati tevékenységek) – a fegyveres erők kivételével – átmeneti jelleggel határozott idejű közszolgálati munkaszerződéssel is lehetséges a foglalkoztatás. A karrierrendszeren kívül eső, speciális státuszok (vezetők, illetve speciális képzést, tudományos fokozatot igénylő munkakörök) feladatai a közszolgáltatások, illetve közigazgatási testületek vezetéséhez, koordinációjához, illetve ellenőrzéséhez kötődnek.⁴⁵ A közfeladatok gyakorlására szolgáltatási szerződést is lehet kötni (például konkrét feladatok ellátására vonatkozó megbízási szerződést).⁴⁶

3.3. A germán modell államai

Németországban a szolgálatvállaló élethivatásszerűen vállalja a köz szolgálatát, a szolgálatadó vele szemben az állami, illetve önkormányzati közigazgatási szerv, illetve valamely általuk fenntartott intézmény.⁴⁷ A német modellben a közszolgálat fogalma a legtágabb értelemben véve valamennyi közjogi személynél szolgálatot teljesítő foglalkoztatottat kiterjed,⁴⁸ így a közigazgatásban alkalmazottak mellett felöleli a közszolgáltatások ellátásában részt vevők körét is (ideértve az igazságszolgáltatás szerveinél, az állami oktatásban és egészségügyben dolgozókat is).⁴⁹

A német jog három kategóriát különböztet meg a közszolgálaton belül. A közjogi státusszal rendelkező hivatalnokok (köztisztviselők) (*Beamte*) gyakorolják az állami szuverenitásból eredő közszolgálati hatásköröket, valamint ellátják a köztisztviselők működésével kapcsolatos lényeges tevékenységeket. A közhatalom gyakorlásának kritériuma ugyanakkor nem valamennyi köztisztviselői kategóriát jellemez, mivel e körbe tartoznak az állami iskolák pedagógusai is. A szerződéses alkalmazottak („közalkalmazottak”) (*öffentliche-rechtliche Angestellte*) általában különböző közfeladatokat látnak el, illetve közszolgáltatásokat nyújtanak (bár vannak olyanok, akik hatósági határozatokat is hoznak), a munkások (dolgozók) (*öffentliche-rechtliche Arbeiter*) pedig fizikai munkát végeznek. Ezt a rendkívül differenciált rendszert a szövetségi (központi), a tartományi és a helyi közigazgatás szintjeinek hármasságára tovább színesíti, ugyanis e három szint mindegyikén

⁴⁵ Lei n.º 35/2014. 7–9. cikk.

⁴⁶ Lei n.º 35/2014. 10. cikk, 32. cikk.

⁴⁷ MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-értekezés. Miskolc. 58.

⁴⁸ HOFFMAN István (2006): Németország közigazgatása. In LŐRINCZ–KÖI szerk.: *i. m.* 193.

⁴⁹ LÓVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György (2011): Németország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 508.

megjelenik valamennyi alkalmazotti jogállás.⁵⁰ A munkáltató jogállása alapján megkülönböztethetjük a közvetlen (*unmittelbarer Beamter*) és a közvetett hivatalnokokat (*mittelbarer Beamter*), akiknek a szolgálatadója egyfelől az állam vagy a tartomány, másfelől valamely közigazgatási intézmény vagy testület.⁵¹

Ausztriában a szolgálatvállalók valamely területi egység köztesületével állnak szolgálati jogviszonyban.⁵² A közszolgálaton belül kétféle jogállást lehet elhatárolni: a közjog alapjain nyugvó közszolgálati jogviszonyban álló hivatalnokok (*Beamte*) és a szerződéses közszolgálati jogviszonyban álló szolgálatvállalók (*Vertragsbediensteter*) csoportját.⁵³ A közszolgálat magában foglalja a civil közigazgatásban, a fegyveres szerveknél, az igazságszolgáltatásban, az oktatásban, az egészségügyben, valamint az egyéb közszolgáltatások (például postai szolgáltatások) körében foglalkoztatottak jogviszonyait.

3.4. A skandináv modell államai

Svédország közszolgálatát a szolgálatadó közigazgatási szervek számára széles körű önállóságot biztosít számos fontos kérdés (így például a létszámgazdálkodás, az illetmények meghatározása vagy a teljesítményértékelés) tekintetében. Noha a szabályozás formálisan közjogi jellegűnek tekinthető, karakterében nem tér el a magánmunkajogi rendelkezésektől,⁵⁴ amelyet erősít az is, hogy meghatározó szerep jut a kollektív megállapodásoknak.⁵⁵ A közszolgálatban dolgozók státusza ebből következően nem különbözik a magánszféra munkavállalóitól, csupán a munkáltató jogállása jelenti az egyetlen lényegi eltérést.⁵⁶ Ettől eltérően karriertípusú életpálya érvényesül a bírák, ügyészek, valamint a fegyveres erők és a rendőrség tisztjei tekintetében.⁵⁷

Dániában a közszféra az állami szektoron kívül – amely a központi és a helyi közigazgatáson, a honvédelmen és a rendőrségen felül magában foglalja egyebek mellett az oktatást és az egészségügyet is – kiterjed a kvázi társaságokra, valamint a közjogi társaságokra is (vasúti közlekedés, kompközlekedés, infokommunikációs és telefonszolgáltatás,

⁵⁰ HORVÁTH (2006): *i. m.* 141–142.; PRUGBERGER (2010): *i. m.* 439–440.; MÉLYPATAKI (2016): *i. m.* 55.; LÖVÉTEI-BOROS-GAJDUSCHEK (2011): *i. m.* 508–509.

⁵¹ MAURER, Hartmut L. (2011): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, Verlag C. H. Beck. 559., 582.

⁵² SZAMEL Katalin (2011a): Ausztria közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 544.

⁵³ Lásd bővebben: PLEYER, Anita et al. (2010): *Beamten-Dienstrechtsgesetz. Kommentar*. Wien, Linde Verlag.

⁵⁴ BRUUN, Niklas – MALMBERG, Jonas (2004): The Evolution of Labour Law in Denmark, Finland and Sweden 1992–2003. *The Evolution of Labour Law (1992–2003)*, Vol. 2: National reports. 32. Elérhető: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-124522> (Letöltés dátuma: 2018. 12. 06.), idézi: BANKÓ Zoltán (2019): Észak-európai (skandián) országok. In HAZAFI – KISS szerk.: *i. m.* 183.

⁵⁵ TAMÁS András (2011): Svédország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 569.; DEMMKE-MOILANEN (2010): *i. m.* 78.

⁵⁶ DEMMKE-MOILANEN (2012): *i. m.* 36.

⁵⁷ TAMÁS (2011): *i. m.* 570.; Lásd továbbá: *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 53.

energiaszolgáltatás, rádió, televízió, postai szolgáltatások, sportfogadás).⁵⁸ A személyi állományon belül koronaszolgák (*tjenestemandsanstatte*) és a közsféra többi alkalmazottja (*offentligt ansatte* vagy *overenskomstansatte*) között tehetünk különbséget.⁵⁹ A koronaszolgák különös közjogi státuszt élveznek, a közszolgálat egyéb alkalmazottainak jogviszonya az általános munkajogi szabályozás hatálya alá esik.⁶⁰ 2001 óta csak nagyon szűk körre terjed ki a koronaszolgák közjogi jogállása (bírószágok, rendőrség, büntetés-végrehajtás, honvédelem).⁶¹ A köztisztviselő szolgálatadója az állam, a megye, illetve az önkormányzat.⁶² A dán közszolgálatban is jelentős szerep jut a kollektív megállapodásoknak.⁶³ Ez a megállapítás igaz Finnországra is,⁶⁴ ahol a szabályozás különbséget tesz köztisztviselők és közalkalmazottak között, az önkormányzati szférában a köztisztviselők mellett ugyanakkor munkavállalókat is alkalmaznak.⁶⁵ A közszolgálati jogviszony a finn jog értelmében az állam és a közszolgálat tagja között áll fenn.⁶⁶

Hollandiában sincs lényegi eltérés a közszolgálat és a magánszektor alkalmazottai között, és a szabályozásban itt is meghatározó szerepet töltenek be a kollektív megállapodások.⁶⁷ A szűkebb értelemben vett közszolgálatához azok az alkalmazottak tartoznak, akiket valamely közszolgáltatást végző közjogi jogi személy foglalkoztat. Ebben az értelemben a közszolgálat a központi közigazgatást, provinciákat, községeket, vízitársulatokat, a hadsereget, a rendőrséget, az igazságszolgáltatást és az oktatást foglalja magában,

⁵⁸ SZAMEL Katalin (2011b): Dánia közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 623–624.

⁵⁹ *Employment in the Danish State Sector* (2011). Copenhagen, Agency for the Modernisation of Public Administration. Elérhető: https://modst.dk/media/14137/employment_in_the_danish_state_sector_-_slutversion.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 12. 08.) 15. idézi: BANKÓ (2019): *i. m.* 189.

⁶⁰ BRUUN–MALMBERG (2004): *i. m.* 2. idézi: BANKÓ (2019): *i. m.* 189.

⁶¹ DURO, Jesús Etayo Yábar – MORGAEDES, Enrique Núñez – VICIANA, Emilio szerk. (2010): *Public Employment in European Union Member States*. Madrid, Ministry of the Presidency. Technical Secretariat-General. 53. idézi: BANKÓ (2019): *i. m.* 189–190.

⁶² DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 83.

⁶³ HASSELBACH, Ole (2010): *Labour Law in Denmark*. The Netherlands, Wolters Kluwer Law & Business. 69. idézi: BANKÓ (2019): *i. m.* 189.; SZAMEL (2011b): *i. m.* 624.; DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 72.

⁶⁴ *The Finnish Public Sector as Employer* (2006). Helsinki, Ministry of Finance. Elérhető: http://adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2014/08/finish_govemnet211.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 12. 16.) 7. idézi: BANKÓ (2019): *i. m.* 196.

⁶⁵ BORDÁS Mária – KRISTÓ Katalin (2011): Finnország közigazgatása. In SZAMEL et al. *i. m.* 594.; *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 17.

⁶⁶ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 58.

⁶⁷ SZAMEL Katalin (2011): Hollandia közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 655.; DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 76. Megjegyzendő, hogy Hollandiában 2010 óta napirenden van a közszolgálatban dolgozók közjogi státuszának eltörlése is (lásd: *New legal position for civil servants*. Government of the Netherlands. Elérhető: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants [Letöltés dátuma: 2018. 01. 05.]); *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 39.

a közszolgáltatást nyújtó vállalatok azonban ezen a körön kívül esnek.⁶⁸ A holland közszolgáltatásban foglalkoztatottak csaknem 100%-a közjogi jogállással rendelkezik, a munkaszerződések jelentős mértékben visszaszorultak.⁶⁹

3.5. A posztszocialista államok

Magyarországon a közszolgálati szabályozás rendkívüli differenciált. A közszolgálat körébe vonható egyebek mellett a kormánytisztviselők, a kormányzati ügykezelők kormányzati szolgálati jogviszonya, a köztisztviselők, a közszolgálati ügykezelők, valamint a jegyzők közszolgálati jogviszonya, a polgármester és az alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya, a honvédek és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonya, a hivatásos és a szerződéses állományú katonák, a tényleges szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonák, a honvéd tisztjelöltek és a honvéd altisztjelöltek szolgálati viszonya, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak hivatásos szolgálati jogviszonya, a bírák, az igazságügyi alkalmazottak, az ügyéségi alkalmazottak szolgálati viszonya. Ezen túlmenően a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyban, a közszolgáltatásokat ellátó közalkalmazottak pedig közalkalmazotti jogviszonyban állnak. A tág értelemben vett közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok az állam, illetve az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között jönnek létre,⁷⁰ így egyes esetekben az állam minősül a munkáltatónak,⁷¹ máskor pedig a tényleges foglalkoztató szervezet áll a munkáltató pozíciójában.⁷² A 2019. január 1-jén hatályba lépett a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) értelmében a kormányzati szolgálati jogviszonyban a Kormány tölti be a munkáltató szerepét.⁷³

⁶⁸ SZAMEL (2011): *i. m.* 657.

⁶⁹ VAN DER MEER, Frits M. – DIJKSTRA, Gerrit S. A. – KERKHOFF, Toon (2016): 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. Elérhető: <https://content.sciendo.com/view/journals/adhi/1/1/article-p138.xml?rskey=S9aVfj&result=1> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) idézi: KUN (2019): *i. m.* 106.

⁷⁰ 2017. évi I. törvény 4. § (7) bek. 3. pont.

⁷¹ 2011. évi CXCV. törvény 36. § (1) bek., 38. § (1) bek.; 2016. évi LII. törvény 2. § (1) bek.; 2012. évi CCV. törvény 3. § (1) bek.

⁷² 2015. évi XLII. törvény 13. § (1) bek.

⁷³ Kit. 80. §. A kormánytisztviselő felett ez esetben a munkáltatói jogokat a Kormány nevében – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja [Kit. 81. § (1) bek.].

Lengyelországban a köztisztviselők kinevezés, a közszolgálati munkavállalók munkaszerződés alapján látják el a feladataikat.⁷⁴ A szabályozás differenciált, ugyanis az államigazgatásban, illetve az önkormányzatoknál, az egészségügyben, az oktatásban, az igazságszolgáltatásban, valamint a fegyveres testületek által foglalkoztatottakra eltérő rendelkezések vonatkoznak.⁷⁵ A Cseh Köztársaságban a kinevezés alapján létesülő állami köztisztviselői jogviszonyt jelentős részben a magánmunkajogi kódex szabályozza, ugyanakkor különös szabályok vonatkoznak a központi közigazgatásban, a területi önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselőkre, valamint a fegyveres szervek állományára.⁷⁶ Szlovákiában ugyancsak jelentős mértékben széttagolt a közszolgálati szabályozás, külön rendelkezések vonatkoznak az állami, illetve az önkormányzati köztisztviselőkre, valamint a különböző fegyveres testületek alkalmazottaira (a hivatásos katonákra, a rendőrökre, a tűzoltókra, a vámosokra, a titkosszolgálat és a büntetésvégrehajtás alkalmazottaira, valamint a hegyimentőkre).⁷⁷ Vannak továbbá olyan közszolgálati munkavállalók is, akiket munkaszerződéssel alkalmaznak. Az önkormányzati tisztviselők körében a munkáltató pozíciójában az állami szerv, a község, illetve más területi egység, valamint a jogszabály által meghatározott jogi személyek jelennek meg.⁷⁸

Szlovéniában a közszolgálat szintén differenciált, ennek eredményeként külön szabályozás vonatkozik az állami és a helyi köztisztviselőkre, a „funkcionáriusokra” (e körbe tartoznak egyebek mellett a közjogi tisztségek, valamint az államhatalmi szerveknél, a minisztériumokban dolgozók, a bírák és az ügyészek is),⁷⁹ és itt is megjelenik a magánmunkajogi szabályozás.⁸⁰ A közszolgák közé sorolják a közvállalatok, valamint a közjogi jellegű jogi személyek által foglalkoztatottak kategóriáit is, ha a foglalkoztató az állami vagy

⁷⁴ KORCZAK, Jerzy (2017): Human Resources in Public Administration – Current Challenges and Expectations (the Polish-Lower Silesian Perspective). *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol 7, No. 1. 53.; Vö. LUDÁNYI Dávid (2019b): Lengyelország. In HAZAFI – KISS szerk.: i. m. 207–209.

⁷⁵ HALÁSZ Iván (2011b): Lengyelország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 693.; *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 41.; DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 59., 76–77.

⁷⁶ HALÁSZ Iván (2011a): A Cseh Köztársaság közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 721.; *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 13.; DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 72.

⁷⁷ HALÁSZ Iván (2011d): Szlovákia közigazgatása. In: SZAMEL et al. szerk.: i. m. 779–780.; Vö. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 49.

⁷⁸ HALÁSZ (2011d): i. m. 781.; STAROŇOVA, Katarína (2016): *Remuneration of the Civil Service in Slovakia: Transparency and Predictability of the System*. Comenius University in Bratislava. 7. Elérhető: https://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/remuneration_of_the_civil_service_in_slovakia_final_28_6.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 12. 11.) idézi LUDÁNYI Dávid (2019a): Csehország és Szlovákia. In HAZAFI–KISS szerk.: i. m. 258.

⁷⁹ HALÁSZ Iván (2011e): Szlovénia közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 806.; Vö. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 49.

⁸⁰ Vö. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 51.

a helyi költségvetéshez kapcsolódik.⁸¹ Horvátországban a köztisztviselők és az állami alkalmazottak jogviszonya⁸² az állammal mint munkáltatóval létesül.⁸³

Romániában a köztisztviselők kinevezés alapján látják el a munkájukat.⁸⁴ A közszolgálat körébe vonható a központi és a helyi önkormányzati közigazgatás, az autonóm közigazgatási hatóságok, a rendőrség, a vámhatóság, a diplomáciai és a konzuli szolgálat állományába tartozó személyzet is. Az egészségügy és az oktatás, valamint a közhatalóságok és közintézmények kiszolgáló személyzetét magánmunkajogi szerződéssel alkalmazzák.⁸⁵ Bulgáriában a köztisztviselő jogviszonya kinevezéssel keletkezik, *differentia specificája* a közhatalom gyakorlásában való részvétel.⁸⁶ A közszolgálati jogviszony az állam és a köztisztviselő között áll fenn.⁸⁷ A közigazgatásban jelentős számban dolgoznak munkaszerződés alapján is.⁸⁸

Észtországban a közalkalmazott az állami vagy a helyi önkormányzat közigazgatási szerve számára végez munkát, az állami közalkalmazott az állammal, az önkormányzati közalkalmazott az önkormányzattal áll szolgálati jogviszonyban. A hivatalnokot kinevezéssel, a segédszemélyzetet munkaszerződéssel alkalmazzák.⁸⁹ Alapvetően azonos szabályok vonatkoznak a központi és a helyi önkormányzati közigazgatásra, különös rendelkezések szabályozzák a diplomaták, a katonák, a rendőrök és a igazságszolgáltatás szerveinél

⁸¹ HALÁSZ (2011e) i. m. 806.; Vö. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 49.

⁸² *Republic of Croatia. Public Administration Country Profile* (2005). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan023211.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁸³ Lásd: Közszolgálati törvény 1. szakasz (1) bek. Elérhető: www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92835-112671/F-354339813/HRV72144%20Eng.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 03.)

⁸⁴ SIPOS Katalin (2011): Románia közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 836.

⁸⁵ SIPOS (2011): i. m. 836–837.; DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 77–78.; *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 47.; *Romania. Public Administration Country Profile* (2003). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan023222.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁸⁶ Lásd: a bolgár köztisztviselőkről szóló törvény 2. szakasz (1) bek. Elérhető: www.mi.government.bg/en/library/civil-servants-act-381-c25-m258-1.html (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁸⁷ Lásd a bolgár köztisztviselőkről szóló törvény 1. szakasz. Elérhető: www.mi.government.bg/en/library/civil-servants-act-381-c25-m258-1.html Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁸⁸ DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 71–72.

⁸⁹ KOI Gyula (2011): Észtország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 883.; *Republic of Estonia. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.); DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 73., 82.

foglalkoztatottak jogállását.⁹⁰ A közjogi státuszhoz képest túlsúlyban van a munkaszerződéses alkalmazás.⁹¹

Lettországbán a szabályozás három főbb alkalmazotti csoportot ismer: a közjogi státuszú köztisztviselőket, a speciális tisztviselőket (például rendőrség, büntetés-végrehajtás, tűzoltóság) és a munkaszerződéssel foglalkoztatott alkalmazottakat.⁹² Az állami vezetők tanácsadóit és egyéb munkatársait munkaszerződéssel alkalmazzák.⁹³ Litvániában a köztisztviselők és a közalkalmazottak kategóriája számos további alcsoportra bontható, így például a közmenedzserekre, a politikai köztisztviselőkre, a vám- és rendőrtisztviselőkre, a diplomatákra, valamint a felsőoktatásban dolgozóakra különös szabályok vonatkoznak.⁹⁴ Egyes minisztériumi alkalmazottakat pedig munkaszerződéssel foglalkoztatnak.⁹⁵

4. EURÓPAI TRENDEK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Kérdés, hogy mindezek alapján lehet-e egyáltalán bármilyen következtetéseket leszűrni az európai közszolgálati rendszereket illetően. A fentiekben vázoltak alapján megítélem szerint le lehet vonni azt az általános következtetést, miszerint egyfelől nincs egységes európai szabályozás, az egyes közszolgálati rendszerek pedig számos ponton különböznek egymástól, még adott esetben az azonos közszolgálati modellbe tartozó államok között is jelentős különbségek adódnak. Másfelől kétségtávolan közös jellemzője e rendszereknek, hogy az államok többségében az egyes speciális ágazatok, hivatásrendek, illetve nem egy esetben a közigazgatás szintjei szerint is rendkívül tagolt, differenciált szabályozást alakítottak ki.⁹⁶ A közszolgálatban foglalkoztatott személyeket a legkülönfélébb

⁹⁰ *Republic of Estonia. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁹¹ *Personnel Policy of State and Public Administration*. Elérhető: www.rahandusministeerium.ee/en/personnel-policy-state (Letöltés dátuma: 2018. 12. 29.), idézi: KUN Attila (2019): Balti államok. In HAZAFI-KISS szerk.: *i. m.* 249.

⁹² THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard – PALARIC, Enora (2018): *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. idézi: KUN (2019): *i. m.* 251.; Vö. DEMMKE-MOILANEN (2010): *i. m.* 75.

⁹³ KOI Gyula (2011b): Lettország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 907.; *Republic of Latvia. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁹⁴ KOI Gyula (2011c): Litvánia közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 931.; *Republic of Lithuania. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023217.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁹⁵ DEMMKE-MOILANEN (2010): *i. m.* 75.

⁹⁶ DEMMKE-MOILANEN (2012): *i. m.* 18.

szektorokban és munkakörökben alkalmazzák. Megállapítható továbbá az is, hogy nincs egységes megoldás Európában arra nézve, hogy mely területeken dolgoznak közjogi alapokon nyugvó kinevezéssel, illetve melyek azok az ágazatok, amelyek tekintetében munkaszereződés alapján kerül sor a foglalkoztatásra.⁹⁷ Bizonyos tendenciák ugyanakkor e széttagoltság ellenére is megállapíthatók.

A közszolgáltatások, valamint közhatalmi funkciók biztosításához valamennyi jogrendszer meghatározott szervezetek működésére és az általuk foglalkoztatott személyek fizikai és szellemi erejére, munkavégzésére támaszkodik. A nemzetközi összehasonlítás alapján kijelenthető, hogy általánosságban három fő megközelítést követhetünk, ha a közszolgálat alanyainak a körét kívánjuk meghatározni. Ezek a megközelítések mozgó határokkal rendelkeznek, és viszonylagosak csupán, a maguk tisztaságában voltaképpen soha nem jelennek meg. Az első, funkcionálisnak nevezett megközelítés értelmében a közszolgálat alanyai körébe azok a személyi kategóriák sorolhatók be, akik, illetve amelyek olyan jogviszonyban állnak, amelynek célja, hogy a köz érdekében biztosítsa a közfeladatokat, valamint közszolgáltatások ellátását a társadalom számára. A második – organikusnak⁹⁸ vagy finanszírozási szemléletnek⁹⁹ – nevezett felfogás fókuszában a fenntartó személye áll. Kiindulópontja szerint a foglalkoztató szerv a köz – voltaképpen az állam, illetve az önkormányzat – fenntartásában áll, annak anyagi alapjait ezek költségvetése biztosítja. Végezetül a legkézenfekvőbb, pragmatikus alapokon nyugvó, normatív alapúnak is nevezhető megközelítés szerint a közszolgálat alanyainak azok a személyek, illetve entitások tekinthetők, akiket, vagy amelyeket a jogállás kérdéseit rendező jogszabály annak minősít.¹⁰⁰

Kun Attila e három szemlélet alapján többek között azt a következtetést vonja le, hogy egyrészt valamennyi megközelítés más és más alanyi „halmazokat” eredményez, másrészt mindig adódik olyan kategória, amely az egyik megközelítés horizontján kívül reked. Összességében a normatív megközelítést tartja a valós viszonyokhoz legközelebb állónak, figyelemmel arra, hogy ez tekintettel van a politikai, jogalkotói akarat domináns szerepére. Ezt a következtetést a nemzetközi összehasonlítás során álláspontom szerint anynyiban indokolt árnyalni, hogy a jogalkotó ugyan kétségtelen módon meghatározó befolyást gyakorol arra, hogy egy adott államon belül miképpen vonja meg a közszolgálat határait, ugyanakkor – amint azt fentebb kifejtettem – figyelemmel arra, hogy a jogösszehasonlításnak az azonos funkciót betöltő jogintézményekre kell koncentrálnia, jelen tanulmány céljait illetően az elsőként említett – funkcionális – megközelítésnek van létjogosultsága. Ebből következően a közszolgálat alanyi körébe mindazok a személyek és szervezetek besorolhatók, amelyeket a köz érdekében közfeladatokat, illetve közszolgáltatások ellátását biztosító jogviszonyokban foglalkoztatnak vagy alkalmaznak. Ez a felfogás egyúttal azt is

⁹⁷ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 80.

⁹⁸ MORRIS (2000): *i. m.* 167–183.

⁹⁹ HORVÁTH (2006) *i. m.* 31.

¹⁰⁰ KUN Attila (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz., 90.

eredményezi, hogy a vizsgálódás körébe nem csupán a közjogi alapokon nyugvó, hanem a magánmunkajogi bázissal rendelkező jogviszonyok is egyértelműen beletartoznak.

Kun Attila arra az álláspontra helyezkedik, miszerint „*egyre inkább az tűnik rendező-
elvnek a személyi körök kategorizálása kapcsán, hogy nincs rendezőelv*”.¹⁰¹ Ezt álláspontom
szerint a nemzetközi összehasonlítás is alátámasztja. Függetlenül a különböző közszolgá-
lati modellektől a közszolgálat állománya, személyzeti struktúrája, alanyainak köre, illetve
a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok meghatározása tekintetében nincsenek általá-
nosan érvényesülő elvek, az egyes tagállamokban követett megoldások az adott állam tör-
téneti fejlődése, hagyományai, valamint a társadalmi, gazdasági, politikai körülmények
által meghatározottak.

Demmke és Moilanen tanulmánya¹⁰² a fentieket ugyancsak megerősíti. A szerzőpáros
rámutat arra, hogy az utóbbi időszakban Európa-szerte véghez vitt közigazgatási reformok
egyik fontos következménye az lett, hogy az egyes nemzeti közigazgatásoknak nincs egy-
séges, koherens paradigmája. A kormányzat egyfelől ma már nem mint egységes munkál-
tató működik, másfelől a közszolgálat jelentős mértékben fragmentálódik. Ez szerintük el-
sődlegesen abból következik, hogy egyre inkább növekszik a magánjogi alapokon nyugvó
szerződéses állomány aránya, amely a közjogi jogállástól mind nagyobb területeket hódít
el.¹⁰³ A szerzők ezzel összhangban emelik ki, hogy a közszolgálat ma már nem csupán
a közjogi státuszokat, hanem egyúttal meghatározott (magán)munkajogi státuszokat is
magában foglal.¹⁰⁴ Véleményük szerint nincs kimutatható közvetlen összefüggés a közjogi
és a magánjogi státuszok aránya és az egyes államok centralizációhoz, illetve decentralizá-
cióhoz való viszonya, vagy éppen a piaci mechanizmusok érvényesülése kontra állami be-
avatkozás aránya között.¹⁰⁵ Valamennyi államra jellemző tendenciaként emelik ki a köz-
szféra foglalkoztatási jogviszonyainak csökkentésére irányuló trendeket, egyúttal azonban
azt is, hogy bizonyos ágazatokban (például infokommuniáció, oktatás, egészségügy) az ál-
lamok arra törekcsenek, hogy bővítsék a megfelelő szaktudással rendelkező alkalmazotti
létszámot, noha ez utóbbit részben költségvetési megfontolások is nehezítik.¹⁰⁶

A fentiekben vázolt trendek figyelemreméltó anyagi jogi és eljárásjogi következmé-
nyekhez vezetnek. Amennyiben ugyanis a köz szolgálatára létesített, kötelmi jegyeket is
mutató szerződéses alapozású jogviszonyokat tekintjük, és elfogadjuk, hogy ezekben a jog-
viszonyokban az egyik fél – ahhoz hasonlóan, mint amikor piaci szereplőként, magánjogi

¹⁰¹ Uo.

¹⁰² DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.*

¹⁰³ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 2–3.

¹⁰⁴ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 4.; Ezzel összhangban az egyes státuszok tekintetében különböznek a foglal-
koztatási feltételek és a munkakörülmények, az állásbiztonság szintje, a kiválasztás és a bérrendszer általános-
ságban eltérően alakul. A munkaidő, pihenőidő, a nyugdíjazás tekintetében azonban egyre inkább közeledni
látszanak a státuszok. DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 4–5.

¹⁰⁵ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 2–3.

¹⁰⁶ Uo.; DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 5–6.; E körben megemlítik, hogy néhány tagállamban – különösen
a gazdasági és pénzügyi világválság hatásaként – az illetményeket jelentős mértékben „visszavágták”, valamint
a létszámcsökkentések következtében megnövekedett a munkateher.

jogalanyként lép fel és köt magánjogi szerződéseket – lehet az állam is, kérdéses, hogy konkrétan ki teljesítse a munkáltatót terhelő kötelezettségeket, illetve adott esetben kivel szemben érvényesíthet igényeket a köztisztviselő. Nyilvánvalónak tűnik, hogy az államnak természetesen e relációban is „szüksége van” képviselőre, ily módon az állam munkáltatóként való megjelenése szükségszerűen maga után vonja azt, hogy a munkáltatói pozícióval járó jogokat és kötelezettségeket az állam nevében harmadik személy gyakorolja, illetve teljesítse.

Ennek során kézenfekvőnek tűnik, ha e munkáltatói jogkört, vagyis a munkáltatói minőség realizálását, az állam nevében eljáró közigazgatási szerv részéről annak vezetője, valamint az erre irányadó delegálási szabályok szerint az erre kijelölt személy gyakorolja. Ilyen esetekben az állam nevében *de facto* „közszolgálati munkáltatóként” eljáró közigazgatási szerv a munkáltatói jogok gyakorlása, illetve kötelezettségek teljesítése során nem állami közhatalmat gyakorol, hanem a szerződéses jogviszony alanyának képviselőjeként jár el. Ily módon az állam és a nevében eljáró munkáltatói jogkört gyakorló személy munkáltatói minőségben tett intézkedései nem *iure imperii*, hanem *iure gestionis* aktusok,¹⁰⁷ éppen ezért ilyenkor a munkáltatói jogkör gyakorlója nem közhatalmat gyakorol, és nem közhatalmi aktusokat bocsát ki.

A fentiekből következik az is, hogy az alkalmazott az állam nevében eljáró közigazgatási szervvel szemben érvényesítheti az igényét. Ennek a hatályos magyar közszolgálati jogban eljárásjogi vetülete a közigazgatási perrendtartás munkáltató szerv fogalma, amelyre a Kit. például kifejezett utalást is tesz, olyképpen, hogy kimondja: munkáltató szerv alatt azt a kormányzati igazgatási szervet kell érteni, amelynél a kormánytisztviselő az álláshelye szerinti feladatát ellátja vagy ellátta.¹⁰⁸

Ugyancsak közös vonás – amelyet az egyes államok közszolgálati rendszereinek ismeretése is alátámaszt –, hogy Európa-szerte egyre inkább visszaszorulóban van a klasszikus státusz jellegű jogállás, az különösen a közszolgálat szűkebb körére, azaz a közhatalmi ágazatokra szorítkozik elsődlegesen.¹⁰⁹ Általában különös közjogi jellegű rendelkezések vonatkoznak a központi közigazgatás határozatlan időre alkalmazott állományára, a rendőrségre, a katonákra, a bírákra és a diplomáciai testületek tagjaira.¹¹⁰ Ehhez a közjogi jogálláshoz képest az egészségügyben és az oktatásban alkalmazottak – noha általában speciális szabályozás alá tartoznak – túlnyomórészt nem élveznek különleges közjogias státuszt.

Az Európai Unió tagállamaiban jelentős eltérésekkel találkozhatunk a közjogias és a magánmunkajogias jogállás arányait illetően. Így például – hivatkozva Demmke és Moilanen tanulmányában közzétett adatokra – csupán Észtországban, Magyarországon, Írországban,

¹⁰⁷ NACSA Beáta (2013): Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. *Working Papers On The Labour Market, BWP*, 9. sz. 9. Elérhető: www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 08. 16.)

¹⁰⁸ 2017. évi I. törvény 18. § (3) bek.; Kit. 80. § (3) bek.

¹⁰⁹ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 90.

¹¹⁰ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 80.

Litvániában, Máltán, Hollandiában, Szlovákiában 90% vagy a fölötti a klasszikus közjogi státuszok aránya a központi közigazgatásban. Ezzel ellentétben a Cseh Köztársaságban, Dániában, Németországban, Olaszországban, Lengyelországban, Portugáliában és Svédországban ez az arány 30% alatti.¹¹¹

Amint látható volt, az európai államok közszolgálatában nem példa nélküli a kollektív megállapodások szabályozó szerepének elismerése. Magyarországon a kollektív szerződés megkötésére csupán a közalkalmazottak és a közigazgatási, illetve a kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott – a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó – munkavállalók tekintetében van lehetőség. Mivel a közszolgálat egyéb rétegeinél nincs törvényi alapja a formalizált kollektív alkunak, az állam szabályozó funkciójának jut elsődleges szerep. Mindez a szakszervezetek tevékenységét abba az irányba téríti el, hogy azt a jogalkotás befolyásolására összpontosítsák, és ne az állammal, illetve az adott állami szervezettel mint munkáltatóval, hanem a jogalkotásban részt vevő vagy azt befolyásolni képes személyekkel – így például a fenntartóval – folytassanak párbeszédet. Ebből következik, hogy a munkahelyi szintű – egyébként előforduló – érdekegyeztetés hatékonysága korlátozott csupán, hiszen ez a „munkáltatói szint” egyáltalán nem vagy csak szűk körben rendelkezik döntési jogkörrel az érdemi szabályozási kérdések tekintetében.¹¹²

Ezen túlmenően érdemes megemlíteni, hogy a fentiekből következően előfordulhat, hogy elkülönül a *de iure* és a *de facto* munkáltató személye. Magyarországon a közalkalmazottak esetében például a költségvetési szerv a *de iure*, a fenntartó pedig a *de facto* munkáltató. Ez utóbbi jogosult meghozni a jogviszonyt érintő legjelentősebb döntéseket, és alapvetően meghatározza a *de iure* munkáltató költségvetését is.¹¹³ Így amellett, hogy a közszolgálat jelentős részében nincs lehetőség a kollektív megállapodás megkötésére, azoknál a munkáltatóknál, ahol erre lenne elvi lehetőség – tehát magában a közalkalmazotti szférában –, hiányzik a *de iure* munkáltató reális alkupozíciója.¹¹⁴ Ezt a helyzetet álláspontom szerint részben megoldaná, ha a munkáltató pozíciójába egységesen az állam kerülne. Erre némi esély jelenleg a Kit. hatálya alá tartozó kormánytisztviselők tekintetében mutatkozhat, ugyanis itt a *de iure* munkáltató maga a Kormány, a *de facto* munkáltató pedig a kormányzati igazgatási szerv. Ezzel együtt van arra is esély, hogy mindez egyáltalán nem hoz jelentős változást a fenti kérdések megítélését illetően, ugyanis annak ellenére, hogy már a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről is munkáltatóként határozta meg az államot, és a tényleges foglalkoztató az államigazgatási szerv volt, sem a jogi szabályozásban, sem a gyakorlatban nem hozott fordulatot ez a fajta megoldás. Erre enged következtetni különösen a Kit. 80. §-ához fűzött részletes indoklás is, amely

¹¹¹ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 18–20.

¹¹² HORVÁTH (2006): *i. m.* 56., 99–100.

¹¹³ HORVÁTH István (2015): A közszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei. In KÁRTVÁS Gábor szerk.: *Bevezetés a közszolgálati jogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 17.; HORVÁTH István (2014): A közszolgálat munkajoga. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 552.

¹¹⁴ Kiss (2005): *i. m.* 29–30.

a Kormány munkáltatóként való deklarálását elsődlegesen inkább szimbolikus jelentőségűnek tekinti, amelynek célja a kormánytisztviselői kar egységességének erősítése.

Összességében, ha arra keressük a választ, hogy lehet-e egységességet felfedezni abban a tekintetben, hogy az egyes tagállamok a munkáltató pozíciójába az államot avagy annak valamely szervét helyezik, azt a választ kell adni, hogy a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok által követett megoldások e vonatkozásban is eltérnek, erre egységes szabályozás nem létezik. E kérdés tekintetében még az egyes modelleken belüli államok vonatkozásában sincs egység (ilyen például Németország és Ausztria). Ugyanakkor találunk példákat arra is, hogy a közigazgatási szerv helyett maga az állam vagy éppen az önkormányzat szerepel a szolgáltató pozíciójában (például az olasz, dán, finn, horvát, román, észt szabályozás). Önmagában az egyes államokban meglévő differenciált szabályozás azonban nem cáfolja azt a feltételezést, miszerint – így akár a magyar közszolgálatban is – a szolgáltató ilyen formában való meghatározása erősíthetné a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok egyébként kívánatos stabilitását, illetve megkönnyíthetné a jogviszonyok átjárhatóságát.

Okszerűen merül fel a kérdés, vajon az elvégzett elemzés alátámasztja-e a tanulmány kiinduló hipotézisének helytállóságát, miszerint kívánatos lenne, ha az egyes költségvetési szervek helyett maga az állam vagy az önkormányzat kerülne a szolgáltató pozíciójába valamennyi tág értelemben vett közszolgálati foglalkoztatási jogviszony esetében. A külföldi példák alapján kijelenthető, hogy a többretegű közszolgálati rendszerek, kiváltképp a közjogi és a szerződéses jogállások együttes jelenléte nyilvánvaló módon „falakat emel”, amelynek eredményeképp a közjogias, valamint a kötelmi jogias szabályozás mentén élesen elhatárolódnak a köz szolgálat érdekeiben létrehozott jogviszonyok. Ez a jelenség nem akadályozza a közszolgálat működését, ugyanakkor az alkalmazott számára a státuszok közötti határvonal átlépése nehézkessé válik. Ezt a nehézkességet oldhatná fel részben a munkáltató személyének egységes szabályozása. Ha ugyanis általában véve valamennyi közszolgálati foglalkoztatási jogviszony tekintetében érvényesülne az a feltétel, hogy nem a közigazgatási szerv, hanem maga az állam lenne a munkáltató, az egyes hivatásrendek közötti mobilitás jelentős mértékben leegyszerűsödhetne, feleslegessé téve mindazokat a jogintézményeket, amelyek hagyományosan e probléma kezelését szolgálják (például áthelyezés).

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles.* Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.)
2. ALDER, John (2013): *Constitutional and Administrative Law.* London, Palgrave Macmillan.
3. *Archive: Public employment – Cyprus.* Eurostat. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Cyprus&oldid=269641#Public_employment_structure (Letöltés dátuma: 2018. 03. 24.)
4. *Archive: Public employment – Spain.* Eurostat. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Spain&oldid=265831#Public_employment_structure (Letöltés dátuma: 2018. 03. 23.)
5. BALÁZS István (2011a): A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változása az Európai Unió tagországaiban. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* Budapest, Complex.
6. BALÁZS István (2011b): Belgium közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* Budapest, Complex.
7. BANKÓ Zoltán (2019): Észak-európai (skandiáv) országok. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat.* Kézirat. (megjelenés alatt)
8. BOSCH, Xavier Boltaina (2011): La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos. Especial referencia al personal laboral. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, No. 13. 129–169.
9. BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen – POLET, Robert (2001): *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments.* Maastricht, EIPA.
10. BORDÁS Mária – KRISTÓ Katalin (2011): Finnország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* Budapest, Complex.
11. BRUNN, Niklas – MALMBERG, Jonas (2004): The Evolution of Labour Law in Denmark, Finland and Sweden 1992–2003. *The Evolution of Labour Law (1992–2003)*, Vol. 2: National reports. Elérhető: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-124522> (Letöltés dátuma: 2018. 12. 06.)
12. *Civil Service. About Us.* Elérhető: www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about (Letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)
13. *Crown servants: new jobs and business appointments* (2012). Elérhető: www.gov.uk/guidance/crown-servants-new-jobs-and-business-appointments (Letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)

14. DE FORGES, Jean-Michel (1986): *Droit de la fonction publique*. Paris, Presses Universitaires de France.
15. 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. DOI: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-00038-2>
16. 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. European Institute of Public Administration. Maastricht/Berlin/Helsinki. Elérhető: www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 02.)
17. DEMMKE, Cristoph – HENÖKL, Thomas – MOILANEN, Timo (2008): *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. EIPA.
18. *Department of Public Expenditure & Reform – Databank*. Elérhető: http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx?rep=Welcome (Letöltés dátuma: 2018. 03. 21.)
19. DURO, Jesús Etayo Yábar – MORGADES, Enrique Núñez – VICIANA, Emilio szerk. (2010): *Public Employment in European Union Member States*. Madrid, Ministry of the Presidency. Technical Secretariat-General.
20. GAJDUSCHEK György (2011): Ciprus közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
21. *Grand Duchy of Luxembourg. Public Administration Country Profile* (2006). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/int-radoc/groups/public/documents/un/unpan023316.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 23.)
22. HALASKOVÁ, Martina (2015): Public administration in EU countries: Selected Comparative approaches. *Central European Review of Economic Issues*, Vol 18, No. 1. 45–58.
23. HALÁSZ Iván (2011a): A Cseh Köztársaság közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
24. HALÁSZ Iván (2011b): Lengyelország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
25. HALÁSZ Iván (2011c): Olaszország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
26. HALÁSZ Iván (2011d): Szlovákia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.

27. HALÁSZ Iván (2011e): Szlovénia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
28. HASSELBACH, Ole (2010): *Labour Law in Denmark*. The Netherlands, Wolters Kluwer Law & Business.
29. HAZAFI Zoltán (2019): Franciaország. In HAZAFI Zoltán – Kiss György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat (megjelenés alatt).
30. HOFFMAN István (2006): Németország közigazgatása. In LŐRINCZ Lajos – KOI Gyula szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Budapest, Unió.
31. HORVÁTH Attila (2013): A közszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.
32. HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia” Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre. Doktori értekezés. Budapest.
33. HORVÁTH István (2014): A közszolgálat munkajoga. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
34. HORVÁTH István (2015): A közszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei. In KÁRTYÁS Gábor szerk.: *Bevezetés a közszolgálati jogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
35. *Industrial relations in the public sector – Greece* (2008). Eurofound. Elérhető: www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/greece/industrial-relations-in-the-public-sector-greece (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.)
36. IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin (2011): Az Egyesült Királyság közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
37. KERAUDREN, Philippe – MIERLO, Hans van (1997): A közigazgatási reform elméleti és gyakorlati vonatkozásai. In COOMBES, David – VERHEIJEN, Tony szerk.: *Közigazgatási reformok keleten és nyugaton. Összehasonlító tanulmányok*. European Commission. 35–52.
38. *Kingdom of Belgium. Public Administration Country Profile* (2006). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. March 10., Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023303.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 23.)
39. Kiss György (2005): *Munkajog*. Budapest, Osiris.
40. KOI Gyula (2011a): Észtország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
41. KOI Gyula (2011b): Lettország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.

42. KOI Gyula (2011c): Litvánia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
43. KOI Gyula (2011d): Luxemburg közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
44. KORCZAK, Jerzy (2017): Human Resources in Public Administration – Current Challenges and Expectations (the Polish-Lower Silesian Perspective). *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol. 7, No. 1. 50–61. DOI: <https://doi.org/10.1515/wrlae-2015-0050>
45. KUN Attila (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 4. sz., 88–105.
46. LINDER Viktória (2019): Belgium. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat. (megjelenés alatt)
47. LŐRINCZ Lajos (2006): Összehasonlítás a közigazgatásban. In LŐRINCZ Lajos – KOI Gyula szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Összehasonlító közigazgatás. Budapest, Unió. 7–11.
48. LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
49. LŐVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György (2011): Németország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
50. LUDÁNYI Dávid (2019a): Csehország és Szlovákia. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat. (megjelenés alatt)
51. LUDÁNYI Dávid (2019b): Lengyelország. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat. (megjelenés alatt)
52. MARTÍNEZ, Josefa Cantero (2013): Criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2013. No. 5. 82–99.
53. MAURER, Hartmut L. (2011): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, Verlag C. H. Beck.
54. MÉLYPATAKI GÁBOR (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-értekezés. Miskolc. DOI: <https://doi.org/0.14750/ME.2016.028>
55. MORRIS, Gillian S. (2000): Employment in Public Services: The Case for Special Treatment. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20, No. 2. 167–183. DOI: <https://doi.org/10.1093/ojls/20.2.167>
56. MORRIS, Gillian S. (2004): The Future of the Public/Private Labour Law Divide. In BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S. eds.: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple* QC. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing. 159–160.

57. NACSA Beáta (2013): Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neurálgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. *Working Papers On The Labour Market, BWP*, 9. sz. Elérhető: www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 08. 16.)
58. *New legal position for civil servants*. Government of the Netherlands. Elérhető: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (Letöltés dátuma: 2018. 01. 05.)
59. PEISER, Gustave (2012): *Droit de la Fonction publique*. Paris, Dalloz.
60. PERES Zsuzsanna (2019): Spanyolország. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat. (megjelenés alatt)
61. PETROVICS Zoltán (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a szolgáltató (munkáltató) jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. Elérhető: https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgalato-uni-nke-hu/03_Petrovics_Zoltan_WEB-PPB_2017_3-4.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 04. 15.)
62. PLEYER, Anita – LOIBL-VAN HUSEN, Susanna – HORVAT, Stanislav – RITTER, Stefan (2010): *Beamten-Dienstrechtsgesetz. Kommentar*. Wien, Linde Verlag.
63. PRUGBERGER Tamás (2010): A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis: Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVIII. Miskolc.
64. *Republic of Croatia. Public Administration Country Profile* (2005). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023211.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)
65. *Republic of Estonia. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)
66. *Republic of Latvia. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)
67. *Republic of Lithuania. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023217.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)
68. RIXER Ádám (2011a): Írország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
69. RIXER Ádám (2011b): Málta közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.

70. *Romania. Public Administration Country Profile* (2003). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023222.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)
71. SIPOS Katalin (2011): Románia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
72. STAROŇOVA, Katarína (2016): *Remuneration of the Civil Service in Slovakia: Transparency and Predictability of the System*. Comenius University in Bratislava. Elérhető: https://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/remuneration_of_the_civil_service_in_slovakia_final_28_6.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 12. 11.)
73. SZAMEL Katalin (2011a): Ausztria közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
74. SZAMEL Katalin (2011b): Dánia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
75. SZAMEL Katalin (2011c): Hollandia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
76. TAMÁS András (2011): Svédország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
77. TEMESI István (2011a): Portugália közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
78. TEMESI István (2011b): Spanyolország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
79. *The Finnish Public Sector as Employer* (2006). Helsinki, Ministry of Finance. Elérhető: http://adapt.it/adapt-indices-a-z/wp-content/uploads/2014/08/finish_govemnet211.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 12. 16.)
80. *The Public Service and the Public Sector*. publicservice.gov.mt Elérhető: <https://publicservice.gov.mt/en/Pages/The%20Public%20Service/PublicServicePublicSector.aspx> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 21.)
81. THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard – PALARIC, Enora (2018): *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. DOI: <https://doi.org/10.2767/13319>
82. VAN DER MEER, Frits M. – DIJKSTRA, Gerrit S. A. – KERKHOFF, Toon (2016): 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. Elérhető: <https://content.sciendo.com/view/journals/adhi/1/1/article-p138.xml?rskey=S9aVfj&result=1> DOI: <https://doi.org/10.2478/ADHI-2018-0008>

83. ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein (1994): *Introduction to Comparative Law*. Second Revised Edition. Oxford, Clarendon Press.

Jogi források

1. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2. 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
3. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
4. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
5. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
6. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

Dr. Petrovics Zoltán adjunktus az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszékén, valamint adjunktus a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézetében. Kutatási területe többek között a munkajog és a közszolgálati jog kapcsolata, a munkajogviszony és a közszolgálati jogviszonyok megszüntetése. 2004-től folyamatosan oktat, kutat, publikál, számos tankönyv, valamint szakkönyv szerzője, hat éven keresztül a *HR & Munkajog*, 2017-től a *Munkajog* című jogi szaklap főszerkesztője. Pályafutása során dolgozott a központi közigazgatásban, valamint ügyvédi irodában is. 2012-ben jogi szakvizsgát tett, 2016-ban doktori fokozatot szerzett az ELTE ÁJK Doktori Iskolában. Tagja volt a Kúria több joggyakorlat-elemző csoportjának, illetve 2012-től tagja, 2015-től elnöke az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottságnak.