

„A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása”

KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001

Főbb közszolgálati modellek Európában

Szerzők:

HAZAFI Zoltán (III. és IV. fejezetek)

LINDER Viktória (II. fejezet)

PAKSI-PETRÓ Csilla (I. fejezet)

Szerkesztő:

Ludányi Dávid

Tartalomjegyzék

I. fejezet: Legújabb fejlődési irányok a brit közszolgálatban 3

Bevezetés	3
1. A jogi szabályozás jellege, struktúrája	3
2. A közszolgálati jog differenciálódása, törvényi háttér, a közszolgálati dolgozók köre.....	4
3. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei, a köztisztviselők foglalkoztatási szabályai	7
4. Az emberierőforrás-gazdálkodás eljárásai, módszerei	8
5. Kiválasztás, jogviszony létesítése.....	10
6. Pályabiztonság, jogviszony megszűnése és megszüntetése	11
7. Előmenetel, díjazás, mobilitás.....	12
8. Teljesítményértékelés.....	15
9. Felelősség	16
10. Főtisztviselők	17
11. Reformok a közszolgálatban	18
Összefoglalás	20
Felhasznált források	21

II. fejezet: Legújabb fejlődési irányok a német közszolgálatban . 25

Bevezetés	25
1. A jogi szabályozás jellege és struktúrája	25
2. A közszolgálati jog differenciálódása	29
3. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei	30
3.1. Alapelvek	30
3.2. Jogforrások.....	31
4. A közszolgálati személyzetpolitika szereplői	32
5. Kiválasztás, jogviszony létesítése.....	33
6. Pályabiztonság, jogviszony megszűnése és megszüntetése	35
7. Előmenetel, díjazás, mobilitás.....	35
7.1. Előmenetel	35
7.2. Díjazás.....	36
7.3. Mobilitás.....	36
8. Értékelés	37
9. Jogok és kötelezettségek	38
9.1. Kötelezettségek	39
9.2. Jogok.....	40
10. Felelősség	40
11. Főtisztviselők	41
12. Reformok	42
13. Az emberierőforrás-gazdálkodás új eljárásai, módszerei, eszközei	44
Felhasznált források	46

III. fejezet: Legújabb fejlődési irányok a francia közszolgálatban 47

1. A jogi szabályozás jellege és struktúrája	47
1.1. Közjog vs. magánjog	47
1.2. A közszolgálati jog differenciálódása	50
2. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei	51
3. Közszolgálati személyzetpolitika szereplői	52
3.1. Központi szervek	52
3.2. Helyi szervek	54
4. A közszolgálati jog alapfogalmai.....	55
4.1. Corps.....	55
4.2. Kategória	57
4.3. Besorolás	57
4.4. Munkakör	58
5. Kiválasztás, jogviszony létesítése.....	59
6. Pályabiztonság, jogviszony megszűnése és megszüntetése	61
7. Előmenetel, díjazás, mobilitás.....	62
7.1. Előmenetel	62
7.2. Díjazás.....	63
7.3. Mobilitás.....	64
8. Teljesítményértékelés.....	64
9. Jogok és kötelezettségek	65
9.1. Főbb jogok	65
9.2. Főbb kötelezettségek	71
10. Felelősség	75
11. Főtisztviselők	75
12. Reformok	76
13. Az emberierőforrás-gazdálkodás új eljárásai, módszerei, eszközei ...	78
13.1. Közszolgálati tehetségprogram	78
13.2. Egyéniesített, közvetlen HR támogatási platform	81
Felhasznált források	82
IV. fejezet: Nemzetközi trendek	86
Bevezetés.....	86
1. Közjogi dereguláció, decentralizáció	87
2. Fejlődés a munkakör-alapú rendszerek felé	97
3. Léteznek-e még közszolgálati modellek?	100
Felhasznált források	102

I. fejezet: Legújabb fejlődési irányok a brit közszolgálatban¹

Bevezetés

Az angolszász modell az államszervezés több területén mintaadóként szolgált az elmúlt századokban. Igaz ez a közszolgálatban dolgozó köztisztviselői réteg foglalkoztatási rendszerére is, melyet az úgynevezett *common law* jogrendszeréből levezethető nyitottság mai napig meghatároz. A közszolgálati foglalkoztatás szabályozása keretjellegű, a humánerőforrás-gazdálkodás folytatásában a közigazgatási szervek jelentős önállóságot élveznek. A brit közszolgálati szabályozása az ún. nyílt rendszerek típusába sorolható. A szervezetek a központi előírások, ajánlások betartása mellett önállóan, saját szabályozás szerint működtetik saját kiválasztási, előmeneteli, javadalmazási és besorolási, teljesítményértékelési rendszereiket. Az angolszász közszolgálatban erős a humánerőforrás (HR) szemlélet és gyakorlat, minden modern HR-folyamatot működtetnek, valamint folyamatosak a reformtörekvések.

1. A jogi szabályozás jellege, struktúrája

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (angolul: *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*) unitárius állam. Négy országrésze: Anglia, Észak-Írország, Skócia és Wales. Parlamentáris monarchia, államfője III. Károly király. A parlament Londonban, az ország fővárosában van.

A jogrendszer a római jogon alapuló kontinentális jogrendszerrel szemben az angolszász hagyományoknak megfelelő szokásjogra épül. Az esetjog (precedensek) szerepe a döntő, ez a *common law*. A brit *történeti alkotmány*, amely nem írott vagy kartális jogszabály, hagyományosan három fő hatalmi ágat különít el: a törvényhozás (*Parliament*), végrehajtás (*The Executive*) és az igazságszolgáltatás (*The Judiciary*).

¹ Jelen fejezet a PAKSI-PETRÓ Csilla (2020): A munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmány: Egyesült Királyság. In: GÁSPÁR Máttyás – SZAKÁCS Gábor (szerk): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem., valamint a GYÖRGY István (2019): Egyesült Királyság. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat. felhasználásával készült.

A kormányzati működés alapja a *Westminster-rendszer*. A parlament és a kormány, mint hatalmi ágak elválasztására nem kerül sor, a kormány tagjai alapvetően parlamenti (alsóházi) képviselők. Az ilyen modellt követő országok többségében a szűkebb értelemben vett kormány a kabinet. A *végrehajtó hatalom intézményei*: az uralkodó, a Korona, a Királyi Államtanács, a Kabinet, és Őfelsége Közigazgatása (*His Majesty's Civil Service*). A végrehajtó hatalom névlegesen az uralkodó kezében van, de ezt csak a kabinetén keresztül, és annak „tanácsára” gyakorolhatja. A kabinet a legrangosabb koronaminiszterekből áll, akiket az uralkodó államtitkárnak (*State Secretary*) nevez ki. Hazai fogalomkészletet alapul véve ők tekinthetők az érdemi minisztereknek. A *közszolgálatért felelős miniszteri pozíciót* először 1968-ban hozták létre (*Minister for the Civil Service*). Betöltője a mindenkori miniszterelnök, aki a közszolgálat szabályozásáért felelős. Az úgynevezett *Civil Service (Management Functions) Act of 1992* lehetővé teszi számra, hogy ebből hatáskört delegáljon más miniszterekre.

2. A közszolgálati jog differenciálódása, törvényi háttér, a közszolgálati dolgozók köre

A közszolgálat szervezeti rendszerében alapjában véve három fő kategóriát különítenek el: a minisztériumi besorolású szervek (*Ministerial Departments*), a nem minisztériumi formában működő kormányzati szervek (*Non-Ministerial Government Departments – NMGDs*) és az egyéb, közszolgálati dolgozók (*other public servants*). Ez utóbbi a legszélesebb és legnépesebb kategória.

Fontos elhatárolni, hogy mely rétegek minősülnek köztisztviselőnek (*civil servant*), és melyek nem. A bíróságok, magisztrátusok, a rendőrség, a honvédség, tűzoltók, tanárok nem köztisztviselők. Őket legnagyobb számban a nemzeti egészségügyi szolgálat (*National Health Service – NHS*) és a helyi önkormányzatok foglalkoztatják. Ők a közszolgálati dolgozó (*public servant*) kategóriába sorolhatók.

Köztisztviselőnek (*civil servant*) azok minősülnek, akik a Korona alkalmazásában állnak. Sokuk különféle minisztériumnál tevékenykedik, tehát a közigazgatási hierarchia csúcsán álló szervezeteknél. A parlamenti dolgozók ettől is elkülönülnek. Fontos szempont a tisztviselői réteg politikasemlegességének garantálása. A lehető legszigorúbban elválasztják a személyi állományt a politikától, megtiltják a tisztviselők számára a pártpolitikai tevékenységet. A *civil servant* kategóriába sorolt dolgozók

száma a 2022 március végén 479.040 fő volt.²

A *minisztériumi besorolású* szervezetekben (*Ministerial departments*) tevékenykedő foglalkoztatottak a kormányzathoz tartoznak, a *civil service* részei, nevezhetjük őket köztisztviselőknek. A köztisztviselők a Korona szolgálói, a minisztereknek tartoznak felelősséggel. A köztisztviselők közti mobilitási lehetőség magas, az egyes szervezetek között szabadon áthelyezhetők minden formalitás nélkül. Análkül, hogy elveszítenék bármely foglalkoztatáshoz fűződő jogukat, mely zárt rendszerű elemként is értelmezhető, és lehetővé teszi a kormányzat azonnali átszervezését. Az áthelyezés jellemző és nagyon rugalmas, gyors is lehet, és akár tömeges. Ebbe a kategóriába jelenleg 23 szervezet tartozik, például az *Attorney General's Office* vagy a *Cabinet Office*.³ Az ide tartozó szervezetek felett a miniszterek direkt kontrollt, napi szintű felügyeletet gyakorolnak.

A *nem minisztériumi formában működő kormányzati szervezetekben* (*Non-Ministerial Government Departments – NMGDs*) dolgozók is köztisztviselők, szintén a *civil service* kategóriába tartoznak. A fő különbség, hogy függetlenek a miniszterektől, nem is nekik tartoznak beszámolni tevékenységükről, hanem a Parlamentnek. Nagyon eltérő státuszú szervezetekről van szó ebben a kategóriában. A kormányzati honlap szerint aktuális számuk 20 db. Ilyen például a *His Majesty's Land Registry* vagy a *National Crime Agency*.⁴

A közszolgálat többi rétege nem tartozik közvetlenül a kormányzathoz, nem a *civil service*, hanem a *public service* részei. Ők az *Other Public Servants*, tehát az *egyéb közszolgálati dolgozók*. A közszéra teljes létszáma nagyjából 5,5 millió főt számlál, mely a teljes dolgozók létszámának mintegy 17%-a.

Az ide tartozó szervek típusai:

- nem minisztériális közszervek (*Non-Departmental Public Bodies – NDPBs* vagy *Quangos*);
- nemzeti egészségügyi szolgálat (*The National Health Service – NHS*);
- a fegyveres erők (*The Armed Forces*);
- a rendőrség (*Police*);
- köztestületek (*Public Corporations*, így például a BBC televízió);

² INSTITUTEFORGOVERNMENT.ORG.UK. (2022).

³ Gov.UK, ONLINE FORRÁS.

⁴ GOV.UK, ONLINE FORRÁS.

- helyi önkormányzatok (*Local Authorities*).⁵

Léteznek szervezetileg nem a minisztériumhoz rendelt *nem miniszteriális közszervek (NDPBs)*. Igen sok, több száz van ezekből, jogállásuk hasonló a magyar központi hivatalokéhoz.⁶ Ide tartozik például a *British Museum*, az *Environment Agency* stb.

Kiemelt foglalkoztató a nemzeti egészségügyi szolgálat (*The National Health Service – NHS*), amely a teljes egészségügyi szakágazatot tömöríti, mintegy 1.88 millió foglalkoztatottal.⁷

A fegyveres erők létszáma 198.880 főt számlál,⁸ míg a rendőrség kötelékében 220.519 fő szolgál.⁹

A közfeladatok területi és helyi szintű megszervezésében az *önkormányzatok (local authorities)* kapnak fontos szerepet. Strukturális felépítésük sokféle lehet, régióktól függően. Elsődleges, kötelező feladatuk humán és infrastrukturális (településüzemeltetési, kommunális) közszolgáltatások (kötelező) ellátása. Bizonyos törvények fakultatív, az önkormányzat által választható feladatokat is rögzítenek. Az önkormányzati szektor az egyik legnagyobb foglalkoztató. Ezen belül széles szakmai rétegeket találunk: tanárok, rendőrök, tűzoltók stb. Létszámuk mintegy 2,01 millió fő.¹⁰

A központi és helyi hatóságok közötti legfontosabb kapocs a miniszterelnök-helyettes irodája (*Office of the Deputy Prime Minister*), valamint az egyes oktatásért, egészségügyért felelős ügynökségek: *Department for Education and Skills, the Department for Work and Pensions, the Department of Health and the Home Office*.

A közszolgálat feje a miniszterelnök. A közigazgatás feje a miniszter. De a minisztériumok és maguk a szervezetek nagyfokú szabadságot élveznek az állomány foglalkoztatásának szabályozását illetően.

⁵ CIVILSERVANTS.ORG.UK. (2022.)

⁶ BORÓK (2011).

⁷ ONS.GOV.UK (2022).

⁸ Armed Forces Statistics (2021).

⁹ Politics.Co.UK (2021).

¹⁰ ONS.GOV.UK (2022).

3. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei, a köztisztviselők foglalkoztatási szabályai

Az angolszász jogrendszer jellegzetességei megmutatkoznak a köztisztviselői rendszer szabályozásában is. Nincs az Egyesült Királyság egész közszolgálatára vagy a szűkebben vett közigazgatási tisztviselőkre vonatkozó hatályos egységes jogállási törvény vagy más jogszabály. Az egyes humánfolyamatokra, személyügyi kérdésekre, jogviszony elemekre, magatartási szabályokra vonatkozó különféle normákat alkotnak.

Az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény (*Constitutional Reform and Governance Act 2010*) szabályozza a köztisztviselői jogállás egyes elemeit: a köztisztviselők magatartási szabályainak (kódexének) kiadására vonatkozó rendelkezéseket és a köztisztviselők kiválasztásának alapelveit.

A *Civil Service Code* (CSC) szabálygyűjtemény hatályos verzióját 2015-ben frissítették. A CSC minden tisztviselő által betartandó jogszabályi útmutatás, magatartási, etikai rendelkezések gyűjteménye. A fő értékek (*core values*): integritás (*integrity*), őszinteség (*honesty*), tárgyilagosság (*objectivity*) és pártatlanság (*impartiality*). A CSC viselkedési szabályokat is előír, melyeket a tisztviselőknek hivatali minőségükben be kell tartaniuk.¹¹

A *Civil Service Management Code* (CSMC) a kormányzati szerveknél dolgozó köztisztviselők foglalkoztatási szabályzatának, karrierrendszerének keretszabályait tartalmazó gyűjtemény. A szabálygyűjtemény összefoglalja és az egyes közigazgatási szervekre (*departments, agencies*) delegálja a foglalkoztatás részleteinek kidolgozását. Saját szervükre vonatkozó személyzeti politika megalkotását irányozza elő a dokumentumban foglalt fő szabályok érvényesítése mellett. Olyan rendelkezéseket és utasításokat tartalmaz, melyeket a köztisztviselők foglalkoztatása során be kell tartani.

A CSMC a személyzeti politika alábbi fő területeit szabályozza:

- toborzás, kiválasztás, próbaidő (*recruitment and probation*);
- esélyegyenlőség (*equal opportunities*);
- egészség és munkabiztonság (*health and safety*);
- magatartási szabályok és fegyelem (*conduct and discipline*);

¹¹ Constitutional Reform and Governance Act 2010.

- vezetés és fejlesztés (*management and development*);
- kompenzáció és javadalmazás (*pay and allowances*);
- költségtérítések (*expanses*);
- munkaidő, szabadság, jelenlét (*hours, holidays and attendance*);
- munkaerő átcsoportosítás (*staff redeployment*);
- jogviszony megszűnése (*leaving the Civil Service*);
- jogorvoslat és ingyenes jogi képviselő (*appeals and legal representation at public expense*).¹²

A szabályozás jogi alapját az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény jelenti, mely alapján a közszolgálatért felelős miniszter felhatalmazással rendelkezik a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak szabályozására. A törvény hatálya kiterjed a központi közigazgatás összes szervére és állományára, beleértve a skót és walesi közigazgatási szervek állományát is. A szabályozás felhatalmazza a skót végrehajtási minisztert és walesi nemzetgyűlés kormányát arra, hogy a helyi közigazgatási életviszonyoknak megfelelő részletszabályokat megalkossák. A felhatalmazás kiterjed például a köztisztviselők besorolására és javadalmazására (kivéve a *Senior Civil Service* állomány vonatkozásában, melynek szabályozása központi szinten marad). A jogviszony egyéb elemeinek szabályozásában, például az elismerési formák, juttatások, költségtérítések, szabadságolás, munkaidő, teljesítmény és előléptetés, rugalmas foglalkoztatás, nyugdíjazási kor stb. önálló rendelkezéseket alkothatnak.¹³ A szabályozás felszólítja a szervezeteket, hogy saját szabályzataikat jellemzően kézikönyv (*Handbook*) formájában adják ki, és tegyék elérhetővé minden foglalkoztatott számára. A kormányzati iroda (*Cabinet Office*) fenntartja a jogot arra, hogy a helyi szintű szabályozást felügyelje, ugyanakkor a szükséges mértéken túl nem szándékozik beavatkozni a helyi ügyekbe.

4. Az emberierőforrás-gazdálkodás eljárásai, módszerei

Az Egyesült Királyságban a közszolgálati személyzeti politika szabályozottsága a common law logikájából levezethető módon viszonylag rugalmas. A keretszabály jellegű előírásokon belül az egyes közigazgatási szervek rugalmasan szabályozhatják saját személyzeti politikájukat. Szigorúbb és részletesebb előírások a magasabb vezetői beosztású

¹² GOV.UK (2016a).

¹³ GOV.UK (2016a): *i.m.* 5.

tisztviselőkre vonatkoznak. Az alacsonyabb besorolási kategóriákba tartozó állomány menedzselésében a szervezetek magas fokú önállóságot kapnak. A maguk által meghatározott keretek között végzik az emberierőforrás-gazdálkodás és -menedzsment feladatait.

A közigazgatás feladatainak ellátása a szakpolitikákat kidolgozó minisztériumok és a jelentős autonómiával rendelkező, végrehajtó szervek között oszlik meg. A kormányzat HR központja stratégiai koordinációt végez. A HR feladatok a minisztériumokhoz delegáltak. Különösen a munkakör-értékelés, javadalmazás, kiválasztás, munkafeltételek biztosítása, a munkavégzés szabályainak meghatározása, teljesítményértékelés.

A főtisztviselőkre vonatkozóan országos szinten meghatározott normák irányadók.¹⁴ Az OECD 2010-es felmérése szerint az Egyesült Királyság közszolgálatában a emberierőforrás-menedzsment tevékenység kiemelkedő az összehasonlításban szereplő többi országhoz képest.¹⁵ A brit közszolgálatban alkalmazott jogi- és modern humánerőforrás-gazdálkodási megoldásokkal az ausztrál és az új-zélandi példákat szokás párhuzamba állítani.¹⁶

A humánerőforrás-tevékenység során minden tipikus HR folyamatot fellelhetünk a rendszerben. A toborzás-kiválasztás, utánpótlás-politika, karrermenedzsment, teljesítményértékelés, javadalmazás és ösztönzés mind rugalmas, a HR centrumokat, a magán HR intézményeket, és az érdekképviselői szerveket is bevonó rugalmas rendszerben működik. Ezt példázza, hogy kormányzati szinten együttműködnek az úgynevezett *Chartered Institute of Personnel and Development* (CIPD) magánintézménnyel. Partnerséget tartanak fenn több neves képzőintézménnyel is, mint *Saïd Business School and the Executive Masters in Public Policy in partnership with the London School of Economics*.

Bár általánosságban azt mondjuk, hogy az Egyesült Királyság élen jár a HR-menedzsment tevékenységben, különböző kutatások, és a fenti kormányzati HR terv is rávilágítanak arra, hogy van még hová fejlődni. A közszolgálat HR tevékenysége ugyan fejlett, viszont a HR szakmával

¹⁴ LINDER (2014), TEMESI (2018).

¹⁵ OECD (2010).

¹⁶ LINDER (2014), TEMESI (2018).

kapcsolatos tipikus ellenérzések itt is tettenérhetők. A *Chartered Institute of Personnel and Development* (CIPD) 2011-es felmérése szerint a közszolgálati HR tevékenységre sokszor inkább a problémák kezelőjeként, mintsem stratégia szerepkörre tekintenek.¹⁷ Az is jellemző, hogy úgy tekintenek a HR-re, mint ami csak a pénzt viszi, mint egy felesleges költségtényezőre. Ezeket az ellenérzéseket a szakterület fokozatosan küzdi le. A közszféra átalakításában a HR-nek kulcsszerepe van, hiszen ez az a szakterület, amely képes az új készségek, látásmód, konfliktusok menedzselésére. A humán erőforrás menedzselése nélkül nem lehet sikeres a közszféra reformja. Ezt a brit közszolgálat is felismeri, ezért a reformok folyamatos témája a személyi állomány fejlesztése.

5. Kiválasztás, jogviszony létesítése

A köztisztviselők kiválasztása különös jelentőséggel bír az Egyesült Királyság közszolgálati rendszerében, hiszen a tisztviselők gyakorta egész életpályájukat a központi közigazgatásban töltik, még ha különböző szerveknél is. A szakmai érdemeken alapuló kiválasztást komolyan veszik.¹⁸ A kiválasztási eljárások gondozása ún. *Civil Service Commission* feladata. A végrehajtó típusú, nem kormányzati szerv a kormányzattól függetlenül működik, és a Kabinet Iroda (*Cabinet Office*) finanszírozza működését.¹⁹ A kiválasztási eljárás gazdagon szabályozott, melynek betartásáért a testület felel. A kiválasztásnak mindig szakmai érdemeken alapulónak (*merit-system*), nyitottnak és igazságosnak kell lennie. A Kiválasztási Alapelvek²⁰ és egyéb dokumentumok, így például a Közszoalálati Kompetencia Keretrendszer (*Civil Service Competency Framework*) segítik a kiválasztás szakmai lebonyolítását. Ez utóbbi 10 olyan kompetenciát sorol fel és definiál, amelyek birtokában a pályázók alkalmasak a közszolgálati állások betöltésére.

A kormányzati szervek maguk felelősek az állomány feltöltéséért, és az előmenetelért. A legfelsőbb pozíciókról a miniszterelnök dönt. Kiemelt szerepet kap az esélyegyenlőség biztosítása a nők, etnikai kisebbségek és a fogyatékkal élők számára.²¹

¹⁷ HRM GUIDE online forrás.

¹⁸ GYÖRGY (2019).

¹⁹ CIVIL SERVICE COMMISSION (2018).

²⁰ Recruitment Principles (2018).

²¹ WORKING FOR THE CIVIL SERVICE online forrás.

A kiválasztási eljárás a toborzással kezdődik. Ennek során a közigazgatási szervek közzétesznek minden lényeges információt a betölthető állás jellegéről és szintjéről, az alkalmazási feltételekről, a követendő kiválasztási eljárásról, valamint a díjazás elemeiről. A szerveknél a kiválasztásban *kiválasztási központok (assessment centres)* működnek, és biztosítják a szakmai érdeken alapuló kiválasztást (*merit-based selection*). A jelentkezőknek többkörös szóbeli és írásbeli készségeket, képességeket és kompetenciákat felmérő megmérettetés-sorozaton kell rész venniük. A pontszámokról és a jelöltekről egy kiválasztási bizottság dönt, majd a felállított rangsor alapján javaslatot tesz a kinevezésre. A tisztviselőket többnyire határozatlan időre és teljes állásra nevezik ki. Azok akik nem jutnak be egy adott álláshelyre, tartaléklistára kerülnek.

6. Pályabiztonság, jogviszony megszűnése és megszüntetése

Korábban bevett hagyománya volt az ún. élethosszig történő foglalkoztatásnak, szolgálatvállalásnak, de mára ez már megszűnt. A közigazgatási tisztviselők ugyanolyan pályabiztonsággal rendelkeznek, mint bármely más munkavállaló. Ez azt jelenti, hogy ha egy tisztviselő helytelenül viselkedik (megszegi a kötelességét), elmozdítható a pályáról.

A jogviszony megszüntetésének jogi alapja *királyi előjogon* alapul. A köztisztviselő az uralkodót szolgálja, aki őt elvileg bármikor felmentheti minden indok nélkül. Természetesen a modern világban egyetlen közigazgatási szerv sem merné önkényesen, minden alaposabb indok nélkül felmenteni a köztisztviselőjét.

A jogviszony megszűnését indokolhatja például a rossz eredményeket hozó teljesítményértékelés, de csak végső esetben. Az elbocsátást több lépés megelőzi, például elbeszélgetés a teljesítményértékelés eredményéről, és a teljesítmény javítását célzó motiváló intézkedések. A nem kívánatos együttműködés esetén jellemző a más szervhez való átirányítás, tehát a szervezetrendszeren belüli továbbfoglalkoztatás. A kormányzati létszámcökkentés gyakori indoka a jogviszony megszűnésének, amely esetén a tisztviselők jelentős végkielégítésre jogosultak.

A felmentés más eseteivel kapcsolatban megállapítható, hogy azokra a tisztességes eljárás követelményén túl nincs releváns jogi előírás. A felmentett tisztviselő korábban jogosult volt a Közszolgálati Fellebbviteli Testülethez (*Civil Service Appeal Board*) fordulni, de ezt 2011-ben megszüntették. Jelenleg a tisztviselők, ha tisztességtelennek tartják a felmentésüket, egyenesen a Bírósághoz

fordulhatnak.²²

7. Előmenetel, díjazás, mobilitás

A mindenkori közszolgálat ösztönzési politikájának és stratégiájának alapvető dilemmája, hogy a versenyszféránál erőteljesebben behatárolt törvényi és költségvetési keretek között kell kialakítania az adekvát, konkrét szervezeti körülményekhez illeszkedő illetményrendszert, beszállva a versenybe jó munkaerő megszerzéséért és megtartásáért.

A jövedelmi struktúra kialakításának kiindulópontja a munkakör. Minden közszolgálati szervnek megvan a központi előírásoknak megfelelően kialakított, saját illetmény- és besorolási rendszere. Az illetménytáblák helyett fizetési sávokat (*pay ranges*) és fizetési osztályokat (*pay bands*) alkalmaznak, melyeknek minimuma és maximuma van. A köztisztviselők egy jelentős csoportjánál (akik a magyar szabályozás szerint inkább a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá esnének) független illetményfelülvizsgálati testületek (*pay review bodies*) állapítják meg az illetményváltoztatásokat.²³

Az előmenetel legkevésbé a senioritás, inkább a teljesítmény és egyéb tényezők függvénye. A fizetési besorolásokat az adott szervezet határozza meg, központi keresztabályok és költségvetési keret alapján. A szervezetek feladata a bérek kigazdálkodása a központi költségvetési előirányzatoknak megfelelően. A konkrét javadalmazási politika kidolgozása az adott minisztérium (miniszter) feladata. A végrehajtás, tehát az egyes tisztviselők illetményének meghatározása pedig a közigazgatási államtitkár hatásköre. Az átlagbért nehéz megmondani, de a teljes állomány több mint fele (kb. 250.000 fő) 30.000 forint alatt keres.²⁴

Az előléptetések és az előmenetelek rendje tekintetében szintén szabad kezet kapnak a szervezetek. Csak általános előírásokat fogalmaz meg a szabályozás. Ezeket úgynevezett *Staff Handbook*-ba kell foglalni, egyebekben a saját szervezetre vonatkozó szabályozás rugalmasan alakítható. A szabályozás elkészítése során figyelemmel kell lenni a Kabinet Iroda véleményére és a korábbi jó gyakorlatokra (*best practices*).

²² CIVILSERVANT.ORG (2022).

²³ PETRÓ – STRÉHLI (2014).

²⁴ INSTITUTEFORGOVERNMENT.ORG.UK. (2022).

Javadalmazás esetén ugyanaz a logika érvényesül, kiegészítve azzal, hogy a CSMC meghatározza a fő princípiumokat, amiket érvényesíteni kell a díjazás rendszerének kialakítása során:

- a racionális közpénzfelhasználás követelménye;
- pénzügyi kontroll gyakorlása;
- a díjazási rendszer rugalmassága;
- szoros és hatékony kapcsolat a díjazás és a teljesítmény között.

A szervezetek jogukban áll különböző juttatásokat, jutalmakat meghatározni, melyek a jó teljesítményt honorálják, és különféle költségtérítéseket is biztosítják.

Rugalmas központi előírások vannak a javadalmazásra. Minden évben útmutatót adnak ki, amely a közszolgálat javadalmazási előírásait tartalmazza. Előírják, hogy egy-egy új szabályt legalább háromévente kötelező felülvizsgálni. Az értékeléseket meg kell küldeni a központi kontrollt gyakorló Kabinet Iroda részére.

Az egyes szervezetek és munkakörök közötti jövedelmi aránytalanságok elkerülésére szintén rugalmas útmutatók alkalmazásával védekeznek. Be kell tartani az egyenlő javadalmazás szabályait, melyet az úgynevezett *Code of Practice on Equal Pay* tartalmaz.

A központi közigazgatásban dolgozó köztisztviselőknek saját besorolási rendszere van, amely sokszor változott az idők során. Az úgynevezett *senior grades* (*Deputy Director/Grade 5 level and above*) kiemelkedő besorolások, a *Senior Civil Service*-hez tartoznak. A *Senior Civil Service* szintje alatt minden szerv saját besorolási és struktúrát alkalmazhat, de természetesen a központi előírásoknak meg kell felelniük.

A központi közigazgatásban, általánosságban öt különböző besorolást alkalmaznak, melyen belül többféle munkakör is elkülöníthető. Most példák következnek az egyes szintekbe tartozó munkakörökből:

1. *Administrative Assistant/Administrative Officer* (AA/AO): a junior szint. Ezek a munkatársak adminisztratív háttérmunkát végeznek, támogatják az operatív napi feladatellátást. Így például az étkeztetést.
2. *Executive Officer* (EO): Ezen a szinten támogató munkát látnak el, bármely területen. Ide tartozik például a vezetői asszisztencia, a HR, IT, pénzügy, kommunikáció.
3. *Senior Executive Officer/Higher Executive Officer* (SEO/HEO): kiemelt tanácsadói munkát látnak el például a politikai tanácsadók vagy középvezetők.
4. *Grades 6 and 7 civil servants*: jellemzően politikai felelősséggel rendelkező senior szakemberek, vezetők.
5. *Senior Civil Service* (SCS): a legfelsőbb kategória. Ezek a főtisztviselők jellemzően

nagyobb szervezeti egységeket irányítanak.²⁵

Az előrelépésben fokozott szerepet kaphat a teljesítmény, de az illetmény összegét legnagyobb mértékben a betöltött munkakör határozza meg. Azonban az adott személy teljesítménye ezt bizonyos mértékben kiegészítheti. Az adott besoroláshoz tartozó béreket a munkakör-értékelés eredményei alapján különböző testületek kalkulálják ki. Az illetmény meghatározásában a béralkunak is szerepe van.²⁶ Nem egységes azonban teljesítményalapú javadalmazás gyakorlata sem. A teljesítményalapú illetményezés leginkább a magasabb közszolgálati vezetői munkakörökben jellemző. Az illetménypolitika teljesítményorientált, a legmagasabb fokozatba sorolt köztisztviselők illetménye csak teljesítménynövekedés esetén emelhető. Ehhez szükséges volt, hogy a reformok során az illetmények összegét piacképessé emeljék. Ilyen program például a *Civil Service Fast Stream*-ösztöndíjprogram, amely minden fiatal szakember számára komoly vonzerőt jelenthet, pályakezdő, diplomás szakembereknek szól. Minden „*fast streamer*”-t 12-18 hónap időtartamra osztanak be valamelyik minisztériumhoz vagy más főhatósághoz, ahol számtalan belső egységet, feladatot és munkakört megismernek. Kezdő fizetésük 27-28.000 font.

Érdekes az előmenetel szabályozása, amely nem a szolgálati időn, hanem kompetenciaalapú értékelésen nyugszik. Ugyanakkor nincs a magyar rendszerben megszokott, az egyes besorolási fokozatok közötti formális előrelépési lehetőség. Nincs az évek elmúltával automatikus előmenetel sem. Az egyes minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek maguk alakítják ki az előmeneteli politikájukat. Általában a közigazgatási államtitkár dönt ebben a kérdésben. Ezalól kivétel a legmagasabb besorolású köztisztviselők köre, akiknek az előmeneteléről a miniszterelnök jogosult dönteni.

A *belső mobilitás* igényét mutatja, hogy a központi közigazgatásban az összes aktuálisan betöltetlen álláshelyekről lehet tájékozódni, és ezekre szabadon pályázni. Egyértelműen támogatott és elvárt jelenség a mobilitás, illetve az átjárhatóság biztosítása. Támogatják mind a közszolgáltatón belüli, ágazatok között, mind a közigazgatás és a versenyszektor közötti átjárást. Fő iránya a horizontális, mely a különböző minisztériumok között történik.

²⁵ INSTITUTE FOR GOVERNMENT online forrás.

²⁶ OECD (2010).

A vertikális mobilitás a központi és a területi szervek közötti átjárás. A külső mobilitás pedig a versenyszektorban való tapasztalatszerzésre irányul.

8. Teljesítményértékelés

A teljesítményértékelésnek döntő szerepe van a tisztviselők karrierjében (lásd az előmeneteli és díjazási kérdéseket). Ezért a teljesítményértékelését körültekintően végzik. A teljesítményt igyekeznek szélesebb összefüggésben vizsgálni, összevetve a szervezet céljaival és az egyén fejlődésének követelményeivel.

A folyamat (teljesítménymenedzsment) három részből áll:

a) A *teljesítménytervezés* során a tisztviselő és a közvetlen vezetője közösen meghatároznak teljesítménycélokat, amelyek szorosan kapcsolódnak a tisztviselőt alkalmazó szerv feladataihoz.

b) A teljesítmény értékelésének első állomása a köztisztviselő és a vezető közötti megbeszélés, melynek során többek között értékelik a célok teljesítését, a tisztviselő fejlődését. Maga a *teljesítményértékelés* írásban történik, két részből áll: az évközi értékelésből (október/november), amely során a célok arányos teljesülését vizsgálják, és szükség esetén javaslatokat fogalmaznak meg az eredményesség növelése érdekében, és a végleges értékelésből (március/április). A teljesítményértékelés eredményét egy dokumentumba foglalják, amelyből kitűnik, hogy a tisztviselő egyetért-e vagy sem a minősítésével. A teljesítményértékelés számtalan módszerrel történhet, többek között felhasználják az önértékelést, a kollégák értékelését, vagy a 360 fokos értékelést (amikor a tisztviselővel kapcsolatba kerülő minden szereplő, beleértve az ügyfeleket is, megfogalmazhatja az értékítéletét).

c) A harmadik szakasz a *teljesítménydifferenciálás*, amelyben az adott szerv köztisztviselőit – összevetve eredményüket a szervezet többi köztisztviselőjének eredményével – három csoportba sorolják: a legjobb teljesítményt nyújtók (felső 25%), a közepesen teljesítők (következő 65%) vagy a gyengén teljesítők (alsó 10%) csoportjába. A teljesítményértékelésben kiváló eredményt elérő tisztviselők jutalomban részesülhetnek. A gyengén teljesítőkkel kapcsolatban az irányelv külön eljárást állapít meg, amelynek a lényege, hogy megbeszélésekkel, írásbeli figyelmeztetésekkel megkísérlik a tisztviselőt jobb teljesítményre sarkallni. Ezek eredménytelensége esetén kerülhet sor a tisztviselő felmentésére. A felmentett tisztviselő a döntés ellen

bírósághoz fordulhat.²⁷

9. Felelősség

A köztisztviselő felelősségre vonására akkor kerülhet sor, ha kötelezettségszegő magatartást tanúsít. A *kötelezettségszegések*et három csoportba sorolják: kisebb súlyú, komoly, illetve súlyos. Külön irányelv próbálja meghatározni, hogy milyen magatartás, hová kerülhet. A kisebb súlyú kötelezettségszegések esetén informális eljárásra kerül sor, amely a közvetlen vezető és tisztviselő közötti beszélgetés, szóbeli figyelmeztetés. Súlyosabb kötelezettségszegések esetén formális fegyelmi eljárást indítanak. Az eljárást alapvetően a közvetlen vezető folytatja le a minisztérium személyzeti egységének támogatásával, amennyiben a vezető legalább olyan besorolású, mint az eljárás alá vont tisztviselő. Ellenkező esetben kijelölnek egy döntést hozó vezetőt. A formális eljárás kezdetén kell abban állást foglalni, hogy szükség van-e a tisztviselő felfüggesztésére, ami a munkahelyétől való távoltartást eredményezi (rendszerint a fizetés folyósításával). A következő döntés arról szól, hogy alkalmazzák-e a gyors eljárást, amire akkor kerülhet sor, ha az első két csoportba tartozó kötelezettségszegés egyértelműen bizonyított (esetleg a tisztviselő által is elismert), nincs szükség semmilyen eljárási cselekményre, és csekély mértékű büntetés (figyelmeztetés) is elegendőnek látszik. Egyéb esetekben vizsgálóbiztost neveznek ki, aki megállapítja a kötelezettségszegés tényét és súlyát. Amennyiben a biztos azt állapítja meg, hogy nincs „választ érdemlő ügy”, az eljárást befejezik. Más esetben az eljárás folytatódik, még hozzá a tisztviselő meghallgatásával. Természetesen a tisztviselő minden eljárási jogosítvánnyal rendelkezik, beleértve a jogi képviselő igénybevételét is. Az eljárás az arányos, megfelelő büntetés kiszabásával fejeződik be. Alapvetően három büntetést alkalmaznak: az első írásbeli figyelmeztetést, az utolsó írásbeli figyelmeztetést, és a felmentést. Kivételesen azonban sor kerülhet például pénzbírság kiszabására vagy a besorolásban való visszavetésre is. A büntetés ellen a köztisztviselő bírósághoz fordulhat.

Amennyiben a köztisztviselő úgy véli, hogy bármilyen sérelem érte (a munkakörülményeiben, az illetményében vagy akár a munkáltatója vele kapcsolatos viselkedése során), panaszeljárást kezdeményezhet a munkáltatójánál. Ilyen eljárás bármikor kezdeményezhető, még akkor is,

²⁷ GYÖRGY (2019).

ha a tisztviselő a vele szemben indult fegyelmi eljárásban úgy véli, hogy megsértették a jogait. Az eljárás során a munkáltatónak a panasz összes körülményét ki kell vizsgálnia és a köztisztviselőt is meg kell hallgatnia. A tisztviselő kérheti, hogy ezen a meghallgatáson bármely kollégája vagy a szakszervezet képviselője részt vegyen, és megjegyzéseket tegyen vagy kérdéseket intézzon a munkáltatóhoz. Az eljárás a munkáltató döntésével zárul, amit írásban kell a tisztviselővel közölni. Ha a tisztviselő elégedetlen az eredménnyel, fellebbezhet a munkáltatóhoz, aki további vizsgálatokat folytathat, és ismét meg kell hallgassa a tisztviselőt. A tisztviselő számára újabb kedvezőtlen döntés esetén három megoldás közül választhat: elfogadja a döntést és tovább dolgozik, lemond a jogviszonyáról, vagy él a „konstruktív lemondás” intézményével (amennyiben úgy ítéli meg, hogy a munkáltató súlyosan megszegte az alkalmazási szabályokat). Ezt csak súlyos munkáltatói kötelezettségszegés esetén lehet alkalmazni akkor, ha a tisztviselő legalább két éve a munkáltatónál szolgált. A végső döntést a konstruktív lemondás jogszerűségéről a munkaügyi bíróság állapítja meg s egyúttal jelentős kártérítési összeget állapíthat meg a tisztviselő részére.²⁸

10. Főtisztviselők

Az úgynevezett *Senior Civil Service* (SCS) a központi közigazgatás kiemelt főtisztviselői köre. Az SCS-ek képviselik a közigazgatásban a professzionalizmust, a legmagasabb, legmegbecsültebb pozíciókban lévő tisztviselőket. Ez a közigazgatás „krémje”, elit alakulata. Körük viszonylag szűk, nagyjából 7.000 főből áll.²⁹ Egyes vélemények szerint ez a réteg bürokratikus, inkompetens, elavult. Ugyanakkor rendkívül magas az SCS szakmai presztízse.³⁰ Ide a legmagasabb besorolású tisztviselők tartoznak, amelynél a munkaköri érték 19 vagy efölötti, és legmagasabb bérek tartoznak hozzá. Ezért is fontos szempont az átlátható foglalkoztatás. A szabályozás a *Senior Civil Service* besorolásba tarozó köztisztviselőkre szigorú előírásokat tartalmaz. Ugyanakkor ebben is van rugalmasság, hiszen a CSMC szerint a szervek határozhatják meg, hogy a náluk megtalálható senior pozíciók közül melyek tartoznak a *Senior Civil Service* kategóriába. A *Civil Service Management Code* kötelező jelleggel ír elő bizonyos foglalkoztatási szabályokat rájuk nézve, ezeket felsorolja, a benne nem nevesített életviszonyok esetében a szervezetek további

²⁸ GYÖRGY (2019).

²⁹ GLOBAL GOVERNMENTFORUM (2022).

³⁰ CIVIL SERVICE WEAKNESSES online forrás (2022).

részletszabályokat alkothatnak. Sokféle központi rendelkezés vonatkozik rájuk, például munkakör-értékelés, kompenzáció és javadalmazás, teljesítménymenedzsment, amelyek külön szabályozási dokumentumokba foglaltak.³¹

A SCS kategória nem egy egységes réteg, hanem ezen belül is három alréteget képeznek az ide tartozók a szenioritás mértékére alapozva. Fizetési besorolást tekintve az SCS állomány alábbi három rétege különíthető el:

- Pay band 3 - Director General level
- Pay band 2 - Director level
- Pay band 1 - Deputy Director level

Fizetésük 78.000-135.000 font közt mozog, amely az állami szférában magasnak számít, a magánszféra hasonló pozícióival összehasonlítva azonban már nem.³²

11. Reformok a közzszolgálatban

Az Egyesült Királyság közzszolgálatát érintő reformoknak egyik sarkalatos pontja a kicsi-olcsó állam megvalósítása, mely a *New Public Management* (NPM), a közmenedzsment ideológiájára vezethető vissza. A 2000-es évek reformjainak egyik kiindulási alapja a *The Lyons and Gerson reviews* volt.³³ A logika alapja, hogy az adófizetők a pénzükért költséghatékony szolgáltatásokat kapjanak, és a szabad piacba vetett hit. A riportok hatására indult meg a decentralizáció 2004-et követően. A közzszféra foglalkoztatását nagyban meghatározza az a kormányzati szándék, hogy a közzszféra menedzsmentje legyen hasonló a versenyszféra menedzsmentjéhez.³⁴ A legutóbbi átfogó reformprogram a *Civil Service Reform Plan* volt 2012-ben.³⁵ Fontosabb akciói voltak:

- néhány éven belül átalakítani a közzszolgálat létszámát és szerkezetét (több mint 20%-os létszámcsökkentés) valamint összevonások által csökkenteni az alkalmazó szervek számát;
- nagyobb teret engedni a mobilitásnak, növelni a nyilvánosság, tudomány és egyéb társadalmi szereplők jelenlétét;

³¹ GOV.UK (2015).

³² PAY REFORM FOR THE SENIOR CIVIL SERVICE (2021).

³³ GAY (2006).

³⁴ BATEMAN – WAXIN (2009).

³⁵ HM Government (2012).

- digitális, informatikai rendszerek fejlesztése;
- továbbképzési kötelezettség előírásával növelni a személyi állomány szakértelmét és a szervezeti teljesítményt;
- csökkenteni a szervezeti hierarchia szinteket, gyorsítani a döntéshozatalt és serkenteni az eredményfókuszú munkavégzést.

A legutóbbi kormányzati reformprogramot pedig 2021 nyarán fogadta el a kabinet.³⁶ A hullámokban jelentkező gazdasági válságok, a Brexit előkészítés, a COVID-járvány hatására jellemző a közszféra karcsúsítása, a magánintézmények közfeladatellátásba történő nagyarányú bevonása. A reformok folyamatosan napirenden lévő tétele a közszféra, és benne a *civil service* apparátusának csökkentése. Jelenleg célkitűzés a létszám 2016-os szintre csökkentése, három év alatt, körülbelül 91 ezer fővel.³⁷

Folyamatosan napirenden lévő téma a közigazgatás modernizálása, a közigazgatás méret és funkció-béli átszervezése, a közigazgatás kompetenciáinak erősítése, a szervezeti teljesítmény növelése, és a modern foglalkoztatási viszonyok bevezetése a dolgozói elkötelezettség érdekében. Megoldandó HR kérdés, hogy a közigazgatás a változó időkben hogyan maradjon hatékony, továbbra is vonzza és tartsa meg a tehetségeket.

A *Declaration on Government Reform* fókuszában a „három p” modernizálása tartozik, azaz „people”, „performance”, „partnership”. A legjobb szakemberállomány, a szervezeti teljesítmény és a partnerség növelése és a biztosítása érdekében 15 pontos akciótervet fogalmaz meg, melyek hasonlóságot mutatnak a korábbi reformtervekkel, zömében nem tartalmaz hatalmas újdonságokat. Első célkitűzés a London-központú igazgatás decentralizálása, a szakemberállomány „vidékre” áramoltatása, ezt már korábban is különböző motivációs technikák alkalmazásával igyezték elősegíteni. Második célkitűzés a szenior tiszviselői állomány toborzási és kiválasztási csatornáinak szélesítése. Programokkal tervezik támogatni, hogy a szenior állomány a verseny- és közszférában is tapasztalatot szerezzen, valamint növekedjen a mobilizáció a verseny- és közszféra között. Ettől a szakértelem frissülését, professzionalizálódását várják. Ez az intézkedés is a rendszer nyitottságára utal, amely nem köti a tiszviselőt egy életre a pályához, hanem serkenti a mobilitást, ezzel a szektorok közötti tapasztalatcserét. A deklaráció harmadik pontja a

³⁶ DECLARATION ON GOVERNMENT REFORM (2021).

³⁷ INSTITUTE FOR GOVERNMENT (2022).

tisztviselők és a miniszterek továbbképzését célozza, az online képzési programok fejlesztésével és új oktatási campus kialakításával. Üdvözlendő intézkedés, hogy a miniszterek számára is előírja a képzési kötelezettséget, erősítve ezzel a vezetés példamutatását és a legfelsőbb vezetői szintek vezetési kompetenciáit. A negyedik pont a szervezeti működés átalakítására vonatkozik, cél a szervezeti hierarchia szintek, és ezzel együtt a döntési folyamatokat lassító tényezők kiiktatása, és a vegyes munkacsoportok összeállítása. Az ötös pont a javadalmazási rendszer korrekciójára vonatkozik, amelyhez elsődlegesen a teljesítményértékelési és bérezési rendszer felülvizsgálatát tartják szükségesnek. A hatos pont a közszolgálati foglalkoztatás nyitottságára és átláthatóságára vonatkozik. Kiemelném azt a megállapítást, amely szerint a közszolgálatnak példamutató, mintaalkotó foglalkoztatónak kell lennie, példát kell mutatnia az ország számára a nyitottság, átláthatóság, és a szakemberállománnyal való bánásmód tekintetében is. További reform pontok a teljesítmény növelése érdekében az elszámoltathatóság, a kormányzati szervek közti együttműködés javítása, és IT fejlesztés.

Összefoglalás

A brit rendszert gyakran a *nyílt rendszerű* közszolgálatok mintapéldájaként említik. Való igaz, hogy szabályozására mai napig a nyílt elemek használatának túlsúlya jellemző. A közszolgálat működési modellje, létszáma a hatékonyság és költségtakarékosság követelményének megvalósítása érdekében számos reformon ment keresztül az elmúlt évtizedekben. Ugyanakkor ezek a közszolgálati foglalkoztatás alapberendezkedését nem változtatták meg. Előmeneteli, besorolási és javadalmazási rendszerük a közszolgálati berendezkedés hagyományaihoz jól illeszkedik, de folyamatosan alakul is az új típusú munkaerőpiaci elvárásokhoz való alkalmazkodás érdekében.

Az Egyesült Királyság közszolgálatában a munkaköralapú és a kiválasztásra, a teljesítményértékelésre hangsúlyt fektető humánerőforrás-gazdálkodás terjedt el. A besorolási, javadalmazási és előmeneteli rendszer a munkaköralapú emberierőforrás-gazdálkodásra épül. A karrierrendszer elemeinek alkalmazása, így például a szenioritás típusú előmenetel kevésbé jellemző, helyette a munkakör értéke és a teljesítmény a meghatározó.

A közszolgálat humánerőforrás-gazdálkodásának fő szabályait központi előírások, útmutatók határozzák meg, de a szervezeti megvalósítás nagymértékben rugalmas. A főtisztviselőkkel szemben vannak szigorúbb szabályok. Egyebekben nem kormányzati útmutatók, szakszervezetek, piaci HR szervezetek laza hálózata segíti a közigazgatási szervek emberierőforrás-gazdálkodási tevékenységét. A szervek tehát a központi előírások betartása mellett sok tekintetben szabad kezet kapnak a

helyi foglalkoztatási viszonyok kialakításában. Nincsenek kötött, formalizált eljárások a humánerőforrás-gazdálkodásban. Ez igaz az előmeneteli, besorolási és javadalmazási rendszer helyi kialakítására és működtetésére is.

Az Egyesült Királyság közszolgálatának humánerőforrás-gazdálkodása jól működik a rugalmas keretszabályok keretein belül. Ezt OECD-felmérések támasztják alá. Felfogásuk és működési modelljük a kontinentális, szabályozáscentrikus logikával jórészt ellentétes, ehhez képest legalábbis idegen. A brit közszolgálati HR rendszer további tanulmányozása által értékes és látókör-bővítő tapasztalatokat nyerhetünk.

Felhasznált források

Felhasznált irodalom

BATEMAN-WAXIN (2009): Public sector human resource management reform across countries: From performance appraisal to performance steering? European Journal of International Management.

BORÓK György (2011): Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere. Pro Publico Bono Online, Támop Speciál. http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-egyedul-kiralyag-kormanyzati-rendszere.original.pdf

GÁSPÁR-SZAKÁCS (szerk.) (2020): Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (Ország tanulmányok) Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.

HAZAFI – LUDÁNYI (szerk.) (2019): Összehasonlító európai közszolgálat (kézirat), Budapest.

LINDER Viktória (2014): *Nemzetközi trendek a közszolgálatban. Jogi szabályozás és emberi-erőforrás gazdálkodási megoldások*. Budapest, ÁROP.

TEMESI István (szerk.) (2018) : *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. http://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/web_PDF_EKM_Kozigazgatasi_jog.pdf

PETRÓ Csilla – STRÉHLI-Klotz Georgina (2014): Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkakör-alapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre. Polgári Szemle. 2014. 10. évf. 3-6 sz.

Felhasznált jogszabályok

Civil Service (Management Functions) Act 2012.
Constitutional Reform and Governance Act 2010.

Felhasznált dokumentumok

Civil Service (2016): *Civil Service Workforce Plan 2016 – 2020*.



https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536961/civil_service_workforce_strategy_final.pdf

Civil Service Commission (2015): *Recruitment Principles*. <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/01/RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2015-as-of-January-2017.pdf>

Code of Practice on Equal Pay (online forrás): https://www.eoc.org.uk/PDF/law_code_of_practice.pdf

HM Government (2012): The Civil Service Reform Plan 2012.. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf

HRM GUIDE (online forrás): *Boosting HR performance in the public sector (CIPD)* http://www.hrmguide.co.uk/strategic_hrm/public-sector-hr.htm

OECD (2010): Human Resources Management Country Profiles: UNITED KINGDOM. <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20Kingdom.pdf>

United Kingdom (2006): Public Administration Country Profile. Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023325.pdf>

Institute for Government (2021): Pay reform for the senior civil service, <https://www.civilservant.org.uk/library/2021-IfG-pay-reform-senior-civil-service.pdf>

DECLARATION ON GOVERNMENT REFORM (2021). https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/993902/FINAL_Declaration_on_Government_Reform.pdf

Internetes hivatkozások

Civil Service Commission (online forrás): *Recruitment Principles*. <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/civil-service-recruitment/> Letöltés ideje: 2018. március 15.

Civil Service Commission (2018): *Civil Service Commission* <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/> Letöltés ideje: 2018. március 15.

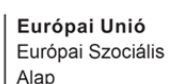
Civil Service Number (2018): <http://www.civilservant.org.uk/information-numbers.html> Letöltés ideje: 2018. március 15.

Civil Service Weaknesses 2022 (online forrás): http://www.civilservant.org.uk/csr-civil_service_weaknesses.html Letöltés ideje: 2018. március 15.

GOV.UK (online forrás): <https://www.gov.uk/government/organisations>

Letöltés ideje: 2018. március 2.

GOV.UK (2015): *Senior Civil Service:*



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

performance management and reward.
<https://www.gov.uk/government/collections/senior-civil-service-performance-management-and-reward> Letöltés ideje: 2018. március 15.

GOV.UK (2016a): *Civil Service Management Code.*
<https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions> Letöltés ideje: 2018. február 5.

OECD (online forrás): Performanci-related pay for government employees
<http://www.oecd.org/governance/pem/35117916.pdf> Letöltés ideje: 2018. március 15.

ONS (2017): Statistical bulletin: UK labour market: Mar 2017.
<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/mar2017> Letöltés ideje: 2018. február 20.

What is a Civil Servant? (online forrás):
<http://www.civilservant.org.uk/information-definitions.htm> Letöltés ideje: 2018. március 15.

Working for the Civil Service (online forrás):
<https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about/recruitment#professions> Letöltés ideje: 2018. március 5.

Institute for Government 2. (online forrás)
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/civil-service-staff-numbers> Letöltés ideje: 2022. augusztus 6.

GOV.UK. (2022) Civil service competency framework
<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework> Letöltés ideje: 2022. augusztus 6.

Civilservant
<https://www.civilservant.org.uk/information-dismissal.html> Letöltés ideje: 2022. augusztus 6.

Global Government Forum (2022.)
<https://www.globalgovernmentforum.com/the-senior-civil-service-in-britain-what-it-is-who-is-in-it-and-how-it-has-changed/> Letöltés ideje: 2022. augusztus 6.

ONS.GOV.UK.(2022)
<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/march2022> Letöltés ideje: 2022. augusztus 7.

Armed forces statistic
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/990125/SPS_1_Apr_2021.pdf Letöltés ideje: 2022. augusztus 7.

Politics.co.uk
<https://www.politics.co.uk/reference/police-numbers-and-recruitment/>

Working Futures 2014–2024: UK Commission for Employment and Skills. April 2014.

<https://www.gov.uk/government/collections/the-future-of-jobs-and-skills>

Letöltés ideje: 2022. augusztus 7.

CIVILSERVANT.ORG.UK.

(2022.)

<https://www.civilservant.org.uk/information-definitions.html> Letöltés

ideje: 2022. augusztus 7.

II. fejezet: Legújabb fejlődési irányok a német közszolgálatban

Bevezetés

A német közszolgálat még ma is a szigorúan *zárt/karrierrendszerek mintapéldája*. A közigazgatás és annak részeként a közszolgálat modellekbe sorolása a modernkori közigazgatás történeti gyökereit tekintve indokolható.³⁸ Hiszen ma az információáramlás hihetetlen mértékű felgyorsulása, a nemzetközi tömörüléseken belüli folyamatok, a globalizációs jelenségekre való reagálás kényszere igénylik és egyben kikényszerítik a közigazgatás, a közszolgálat reformtörekvéseinek folyamatos jelenlétét, megújulását, a „kísérletezgetéseket”, és mindezek a folyamatok trendekként söpörnek végig a világ országain. Így az egykori klasszikus közigazgatási és közszolgálati modellek között is tetten érhető az egymásra figyelés; és részben ennek köszönhetően, az egymás megoldásainak adaptálására tett törekvések. A nemzeti közigazgatásokba és közszolgálatokba történő reformelemek beültetésére tett próbálkozások nagymértékben megbontják a korábbi modellekbe tartozás tendenciáit. Az egykori nagy klasszikus európai közigazgatási és közszolgálati modellek köréből a két kontinentális rendszer³⁹ egyike a német (más, a gyökerekre utaló elnevezésekkel, porosz vagy germán). Mint látni fogjuk, a német közszolgálat (csakúgy, mint a közigazgatás egésze) lassan mozdul, de a fejlődési tendenciák őket sem kerülik el.

1. A jogi szabályozás jellege és struktúrája

Természetes, hogy a német közszolgálat szabályozása tekintetében is elsősorban az *államberendezkedés*, és az ahhoz igazodó közigazgatási struktúra játssza a meghatározó szerepet. Föderális állam lévén, valójában azt mondhatjuk, hogy a nagymértékben decentralizált államberendezkedésnek köszönhetően a szövetségi központi szint korlátozott döntéshozói kompetenciákkal rendelkezik; éppígy közszolgálati területen is meghatározó a tartományok jogalkotói hatásköre.

A német közszolgálat *létszáma* közel 5 millió. A közigazgatásban dolgozó

³⁸ SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó. 25–36.

³⁹ A másik nagy kontinentális közigazgatási modell a francia, míg a manapság a világszerte számottevő befolyást gyakorló harmadik modell az angolszász.

köztisztviselőkből, közalkalmazottakból és munkavállalókból, valamint bírákból, katonákból áll, akik a német Szövetség, a tartományok és a helyi önkormányzatok szolgálatában gondoskodnak az állam működtetéséről és szolgálják a közérdeket.⁴⁰

A rájuk vonatkozó *közzszolgálati szabályozás részletes és kimerítő*. A közzszolgálati rendszer még ma is szigorúan zárt, karrier-jellegének köszönhetően e szabályozás elkülönül a magánmunkaerő-piaci szabályozástól.⁴¹ A közzszolgálati kategóriák foglalkoztatási jogviszonyait alapvetően közjogi jogszabályok rendezik. Már maga a német Alaptörvény is számos rendelkezést tartalmaz a közzszolgálatra vonatkozóan, vagy legalábbis számos elemében érinti annak különböző aspektusait. Többek között kitér a közhivatal viselés jogára, a közzszolgálati alkalmazásban megszerzett jogok vallási hovatartozástól független gyakorolhatóságára, a közjogi kinevezéssel rendelkezők közhatalom gyakorlására való jogosultságára és kötelezettségére, továbbá arról is rendelkezik, hogy a közzszolgálat szabályozása, illetve – és ez témánk szempontjából kiemelendő – annak továbbfejlesztése során figyelemmel kell lenni a hivatásos közzszolgálat alapelveire.

A *köztisztviselő* közzszolgálati jogi értelemben az államnál vagy más, munkáltatói joggal felruházott közjogi intézménynél szolgálatot vállaló, aki meghatározott törvény által szabályozott közjogi és lojalitási/hűség jogviszonyban áll. A köztisztviselői jogviszonyt a közhatalmi aktust tanúsító hivatalos okiratba foglalt *kinevezés átvétele* alapozza meg.

Az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy főszabály szerint közhatalom gyakorlására azon közzszolgálati alkalmazottak kapnak felhatalmazást, akik közjogi szolgálati és lojalitási/hűség jogviszonyba nyertek kinevezést.

A Német Szövetségi Köztársaság államberendezkedéséből adódóan *munkáltatók* a Szövetség, a tartományok és a helyi önkormányzatok, a társadalombiztosítás és ezen túlmenően a köztisztviselők alkalmazásban állhatnak az állami felügyelet alatt álló közjogi testületeknél, intézményeknél, alapítványoknál.

⁴⁰ Öffentlicher Dienst. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/oeffentlicher-dienst-node.html> (2022. augusztus 8.).

⁴¹ Mint ahogy az egész jogrendszert a duális jelleg; a magánjog és a közjog elkülönülése határozza meg.

A kinevezett köztisztviselők⁴² alkalmazási viszonyainak szabályozását *közjogi törvények* rendezik. E jogszabályok mind szövetségi, mind tartományi, mind helyi szinteken jelen vannak, és 2009-es hatállyal megújultak. 2006-ban indult útjára az úgynevezett *I. föderalizmus reform*, amely jelentős változások kezdetét jelentette a közszolgálatot érintő jogalkotási hatásköröket illetően is. Ez konkrétan abban nyilvánul meg, hogy azóta a tartományi köztisztviselői törvények már nagyobb mértékben térhetnek el a szövetségi szabályozástól (a köztisztviselői törvénytől), mint korábban. A tartományok határozhatják meg saját közszolgálatuk tekintetében a munkaerő-felvételi, előmeneteli szabályokat, sőt a javadalmazást, illetve a nyugdíjak mértékét is. Így a szövetségi kormány is csak az összes köztisztviselő alapvető jogait és kötelességeit illetően fogadhat el „szabványosított” jogszabályokat. A gyakorlatra azonban továbbra is az a jellemző, hogy csekély mértékűek az eltérések a különböző tartományi szabályok között. Ennek okai összetettek. Egyrészt az alkotmányos elvek karrier-rendszeri jellegére, másrészt a Szövetségi Alkotmánybíróságnak a közszolgálat alapelveit hagyományosan interpretáló – precedens jellegű –, a közszolgálat egységességének megőrzését előnyben részesítő döntéseire vezethetők vissza.

Az *I. és II. föderalizmus reformok* a szövetségi állam szervezetrendszerét kívánták egyszerűsíteni. A *közszolgálati jog átszervezéséről szóló törvény*, amely a reformok során lépett hatályba mind szövetségi, mind tartományi szinten számos alapvető változtatást alapozott meg a köztisztviselők jogviszonyát illetően is. A reform első szakaszához köthető, hogy – a jogalkotói hatáskörök, a döntési kompetenciák, a politikai felelősség és a közigazgatási tevékenység, valamint a feladatok elosztásának újragondolásával párhuzamosan – a közszolgálati jog tekintetében is kiemelt szerephez jutottak a tartományok.

Ennek megfelelően a *közszolgálati státusz meghatározó elemeit* az Alaptörvény, a jogállás részleteit pedig a szövetségi köztisztviselői kerettörvény, a szövetségi köztisztviselői törvény, a tartományi köztisztviselőkre vonatkozó törvény, valamint az egyes tartományi köztisztviselői törvények szabályozzák.

A szövetségi köztisztviselőkről szóló törvény szövetségi szinten szabályozza

⁴² Beamtinnen/Beamten.

a kinevezésre, életpályára, áthelyezésre, kirendelésre és a közszolgálati jogviszony megszüntetésére vonatkozó rendelkezéseket, a jogokat és kötelezettségeket, a személyzeti igazgatásra, a jogorvoslatra és a jogvédelemre vonatkozó kérdéseket. A szövetségi tartományok, az önkormányzatok és egyéb, a közjog hatálya alá tartozó szervek esetében a köztisztviselők jogállására vonatkozó szabályokat az egész Szövetségben egységesen a köztisztviselői státusztörvény fekteti le.

A tartományi és a tartományokban működő helyi önkormányzatok köztisztviselőire vonatkozó egyéb szabályok jelentik a következő szintet; így például az előmenetelükre vagy a juttatásaikra/ellátásukra vonatkozó kérdések tekintetében az egyes tartományok rendelkeznek jogalkotási kompetenciával.

A rugalmas munkaerőgazdálkodás igényével ma már világszerte tendencia, hogy a közszolgálatban egyre nő a szerződéses alkalmazottak aránya. Így természetesen a német közszolgálatban is találkozhatunk munkaszerződéssel foglalkoztatottakkal, akiknek az aránya a korábbiakhoz képest magasabb. Ezen alkalmazottak jogviszonyát az általános munkajogi szabályok, valamint a vonatkozó *kollektív szerződések* egyedi előírásai szabályozzák. A 2005 előtti gyakorlattal szemben azonban a kollektív szerződések már nem országosan egységesek; hanem külön létezik kollektív szerződés a szövetségi, illetve a tartományi közszolgálati dolgozók részére. Ez utóbbit alkalmazzák a helyi önkormányzatok is. A kollektív szerződésekre vonatkozó új szabályozás céljai között a közszolgálat hatékonyságának és hatásosságának fokozása; a feladat- és teljesítményorientáció; az ügyfél- és piacközpontúság; a racionalizáció, az egyszerűsítés és átláthatóság, a praktikusság és a munkaerőpiaci vonzerő, a diszkriminációmentesség, a köztisztviselői jog lazítása; a közalkalmazottak és a fizikai dolgozók számára egységes kollektív szerződési szabályozás megteremtése szerepeltek.

A rájuk vonatkozó szabályozás jelentősége annál is inkább kiemelkedő, mivel a német közszolgálatban a *nagyobb létszámarányt* – mind a szövetségi, mind a tartományi, mind az önkormányzati szinteken – a *munkajog hatálya alatt* foglalkoztatottak képviselik, mint közalkalmazottak és munkások (fizikai dolgozók), míg a közjogi alapon foglalkoztatott köztisztviselők létszáma kisebb arányú.

Egyéb közszolgálati kategóriákról is szólva, közjogi jogszabály hatálya alá tartoznak a *bírói jogviszonyt szabályozó törvény* rendelkezései

alapján alkalmazott bírák⁴³ és a katonák jogviszonyát rendező törvény hatálya alá tartozó katonák⁴⁴, akik a Szövetséggel állnak jogviszonyban. Illetve közjogi jogszabály, *speciális rendelkezések* vonatkoznak természetesen további, a közjog hatálya alá tartozó jogalanyokra; úgymint például a törvényhozó hatalmi ágban a parlamentek képviselőire vagy az önkormányzatok választott képviselőire (polgármesterekre), a végrehajtó hatalmi ágban a miniszterekre, illetve a politikai tanácsadókra stb.⁴⁵

2. A közszolgálati jog differenciálódása

A német szövetségi állam és a közigazgatás felépítését illetően az Alaptörvény három alapelve kiemelkedő jelentőséggel bír. Ezek *i)* a hatalommegosztás elve, *ii)* a szövetségi állam elve, valamint *iii)* a helyi önkormányzatiság garantálása.⁴⁶ A körülbelül 4,8 millió közszolgálati dolgozó alapvetően kétféle jogállásban látja el feladatait. Az állami hatalom rendszeres gyakorlását az alkotmányi rendelkezés fő szabálya szerint a közszolgálat azon tagjaira kell bízni, akik közjogi jogszabályok alapján lojalitással tartoznak (hűségi kapcsolatban állnak az állammal). Alapvetően a közigazgatás tisztviselői, a bírák és a katonák alkotják ezeket csoportokat. A közjogi jogviszonyban álló köztisztviselőkön kívül a kollektív szerződéssel foglalkoztatottak⁴⁷ további kategóriákra oszlanak; a közalkalmazottakra⁴⁸ és a fizikai dolgozókra/munkásokra.⁴⁹ A munkaszerződések és különösen a kollektív szerződések vagy bérmegállapodások által szabályozott jogviszonyuk létrejöhet határozatlan, illetve határozott időre is. Esetükben a „*kölcsönös csere*” elve meghatározó (és nem az úgynevezett gondoskodási/ellátási elv, amely az emelt szintű jóléti szolgáltatásokra való jogosultságot jelenti valójában a közjogi jogszabály alapján alkalmazott köztisztviselők esetében). A hűség- és pártatlanság kötelezettségét esetükben nem rögzíti a jogszabály, és – a köztisztviselőkkel ellentétben – ez a két kategória rendelkezik sztrájkjoggal. Nyugdíjba vonulásuk esetén

⁴³ Deutsches Richtergesetz

⁴⁴ Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten

⁴⁵ WOLFF, Heinrich Amadeus (2011): The Civil Service in Germany. Annual Report. In: *Ius Publicum Network Review*. 1–6.

⁴⁶ Bundesministerium des Innern (2014): *Der öffentliche Dienst des Bundes. Ein attraktiver und moderner Arbeitgeber*. 1–65.

⁴⁷ Tarifbeschäftigte

⁴⁸ Angestellte. (Ezen közalkalmazotti kategória jogállása eltér a magyar közalkalmazotti, az 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá tartozó – nálunk közjogi kinevezéssel rendelkező – réteg jogállásától.)

⁴⁹ Arbeiter/Arbeiterin

az általános nyugdíjszabályok vonatkoznak rájuk.⁵⁰

Az erős decentralizációnak köszönhetően a német közigazgatásban kivételesnek tekinthető, ha a szövetségi szervek közvetlenül járnak el, mivel a német állam közigazgatásának legfontosabb elemei a tartományok. Ezért szövetségi szinten az összes közszolgálati alkalmazottnak csupán mintegy tizede dolgozik (beleszámítva az összes katonát is). Az alacsony arány további oka, hogy az alkotmányos rendelkezések szerint úgynevezett konkuráló hatáskörök alapján dől el, hogy a Szövetség avagy a tartományok rendelkeznek-e a hatáskörökkel az egyes területeken.⁵¹

3. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei

3.1. Alapelvek

Alaptörvényi rendelkezés, hogy a közszolgálat szabályozása és annak továbbfejlesztése során figyelemmel kell lenni a *hivatásos közszolgálat alapelveire*. Valójában erre az alkotmányos rendelkezésre vezethető vissza az a tény, hogy a német közszolgálat hagyományosan csupán korlátozottan nyitott a reformokra; hiszen a mindenkori szabályozásnak összhangban kell állnia ezen – a Weimari Alkotmányban lefektetett – elvekkel.⁵² Az elvek a *tradicionális karrierrendszerű* felfogást tükrözik, amely szerint a közszolgálat a köz érdekében munkáltatójának, azaz az államnak szenteli életét, semleges, pártatlan és betartja az esélyegyenlőségre, egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályokat. Cserébe az állam élethossziglan gondoskodást, ellátást biztosít a köz kinevezett szolgálatja és családja részére. Ez garantálja a politikától való és egyéb jellegű függetlenségét, továbbá megteremti a feltételeket ahhoz, hogy a tisztviselő teljes egészében feladatai ellátására koncentrálhasson.⁵³

⁵⁰ DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2010): *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Peter Lang. 55. Bár majd láthatjuk, hogy a tendencia a nyugdíjrendszerek közelítése Németországban is.

⁵¹ A német közigazgatásról összefoglaló jelleggel lásd például: LINDER Viktória (2020): A Német Szövetségi Köztársaság közigazgatása. In: SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG ORAC. 417-448.

⁵² WEGRICH, Kai – HAMMERSCHMID, Gerhard (2018): *Public Administration Characteristics in EU 28. Germany*. Hertie School of Governance – European Institute of Public Administration – European Commission, Brussels. 1-35.

⁵³ LINDER Viktória (2020): Nemzetközi karrierutak a német közszolgálatban. In: HAZAFI Zoltán – LINDER Viktória – HALÁSZ Iván – BALÁZS Eszter: *Nemzetközi karrierutak*. Budapest, Külgazdasági és Külügyminisztérium. 60-73.

Minthogy az Alaptörvény előírja, hogy a jogalkotás során figyelembe kell venni a hivatásos közzolgálat hagyományos elveit, ezen alapelvek *zsinórmértékül* szolgálnak mind a szövetségi, mind a tartományi jogalkotás számára.

Az alapelvek a közzolgálat fejlődésével párhuzamosan alakultak ki és fejlődtek tovább. Mindezek alatt a hivatásos közzolgálat strukturális alapelvei értendők, amelyeket kötelezőnek ismernek el⁵⁴ és hosszú időtávon keresztül megőrizték őket. A hivatásos közzolgálat hagyományos alapelveit a *Szövetségi Alkotmánybíróság* joggyakorlata folyamatosan fejleszti. Amikor a bíróság határozatot hoz, a közzolgálati jog törvényhozó általi megváltoztatásának jogszerűségét mindig ezekkel az elvekkel méri.⁵⁵ Ugyan adott közzolgálati szabályváltoztatás nem sértheti ezeket az elveket, de természetesen a jogalkotó rendelkezik mozgástérrel annak érdekében, hogy a társadalmi élet változásaihoz igazodhasson.

A hagyományos közzolgálat *alapelvei* körébe tartoznak például az élethosszig tartó foglalkoztatás elve, az ellátási elv, a teljesítményelv, az életpályaelv, a pártpolitikai semlegesség elve, a sztrájktilalom elve, a munkáltató gondoskodási kötelessége.⁵⁶

3.2. Jogforrások

A *közzolgálati jog forrásai* körében a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, a szövetségi köztisztviselői kerettörvény⁵⁷; a szövetségi közzolgálati törvény⁵⁸; a közzolgálat átszervezéséről szóló törvény⁵⁹; a

⁵⁴ Legalábbis a weimari birodalmi alkotmány értelmében kötelező érvényűnek ismertek el. Így a mai német közzolgálati jog egyes szerkezeti elvei tehát 1919 utániak.

⁵⁵ A 2006. évi alkotmányreform során az Alaptörvény 33. cikk (5) bekezdése kiegészült azzal, hogy a közzolgálati jog szabályozása és "továbbfejlesztése" a hagyományos elvek figyelembevételével történik. A korábbi alapelvek továbbra is érvényesek és meghatározzák a hivatásos közzolgálat modelljét.

⁵⁶ Bundesministerium des Innern (2014): *i.m.* 1-65.

⁵⁷ Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG), amelynek az I. föderalizmus reform óta már csak néhány rendelkezése hatályos.

⁵⁸ Bundesbeamtengesetz (BBG)

⁵⁹ Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts – Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG), amely a reform fő rendelkezéseit ülteti be a köztisztviselői törvényekbe.

tartományi köztisztviselőkre vonatkozó törvény⁶⁰; a tartományok köztisztviselői törvényei rendezik a lényegi kérdéseket. Fontos kiemelni, hogy mind a Szövetség, mind a tartományok rendelkeznek további, a köztisztviselőkre vonatkozó törvényekkel (így például illetménytörvénnyel), illetve alacsonyabb szintű jogforrásokkal.

4. A közszolgálati személyzetpolitika szereplői

A közszolgálati személyzeti politika elvei mentén történő jogalkotás a Szövetség és a tartományok között oszlik meg. A Szövetség a szövetségi közszolgálatra, és bizonyos kérdésekben az egész német közszolgálatra vonatkozóan alkot jogot, míg a tartományi döntéshozatal jelentős részben a tartományok jogalkotók hatáskörébe tartozik. E két szint jogalkotása meghatározó a helyi önkormányzatok tekintetében is. Ennek megfelelően a személyzetpolitika szereplői is számos szinten vannak jelen; így a *szövetségi és a tartományi kormányzati szinteken, a helyi önkormányzatok szintjén*. Ugyanakkor a decentralizáció, amely az államberendezkedésen túl a közigazgatásban is meghatározó (és ez a jelenség a föderalizmus-reformok következtében még inkább előtérbe került), azt is jelenti, hogy a jogszabályi keretek között egyes szervek is jelentős decentralizált hatáskörökkel rendelkeznek; így a személyzeti politika egyes területein is. A magasabb szintek *ajánlásokat* fogalmaznak meg számukra a szervspecifikus személyzeti politika kialakítása és megvalósítása tekintetében.

Ugyanakkor – és ez nagyon fontos, Nyugat-Európában általános gyakorlat – a személyzeti politika jelentős szereplői a *szociális párbeszéd* keretében a köztisztviselők érdekképviselői szervei is.⁶¹ Meghatározott, a köztisztviselők élet- és munkakörülményeit érintő kérdésekben a különböző tisztviselői tömörülések, szakszervezeti szövetségek megkerülhetetlenek; együttdöntési jogosítványokkal rendelkeznek. Egyéb fórumok is fontos szerepet töltenek be a személyzeti politikához kapcsolódó kérdéseknél, úgymint a *személyzeti tanácsok* vagy a *személyzeti bizottságok*. E

⁶⁰ Gesetz zur Regelung der Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern – Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)

⁶¹ A számos más szakszervezeti tömörülés mellett ilyenek például a Német Köztisztviselői Szövetség és Tarifa Unió (*Deutsche Beamtenbund und Tarifunion*), a legnagyobb tömörülés, amely nem csupán érdekképviselőt lát el, de reformpartnerként is együttműködik a politikával, a közigazgatással és a társadalommal.

kérdéseket a szövetségi személyzeti képviseleti törvény rendezi.⁶²

A közzszolgálati igazgatás mind szövetségi, mind tartományi szinten a *belügyminisztériumok* hatáskörébe tartozik.

5. Kiválasztás, jogviszony létesítése

A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően Németországban is törekednek arra, hogy a kinevezett, teljes pályabiztonsággal rendelkező köztisztviselők arányát csökkentsék a közzszolgálatban. Ennek érdekében az új törvényi szabályozások szigorítják az élethosszig tartó határozatlan idejű kinevezéshez megkívánt feltételeket. Ezen túlmenően, a német közzszolgálat is áttért az *álláshelyalapú munkaerőgazdálkodásra*, így a közzszolgálatba lépés feltétele az üres álláshely lett. Költségvetési hatósági jogköreikben mindhárom közigazgatási szinten, a szövetségi, a tagállami és a helyi önkormányzati képviselő-testületek jogkörébe tartozik a közzszolgálati posztok számának meghatározása és elosztása. Így ma már a költségvetési jogszabályok rendelkezéseivel összhangban, az emberi erőforrásokkal nem a rendelkezésre álló források szerint, hanem a létesített álláshelyeknek megfelelően gazdálkodnak. Elviekben a költségvetési hatáskörrel rendelkező szervnek jóvá kell hagynia minden álláshelyet, mielőtt arra valakit felvennének. Az új rendelkezéseknek megfelelő eljárás a német közjog hatálya alá tartozó köztisztviselők által élvezett státusz jellegére vezethető vissza; hiszen a felmentés alapvető lehetetlensége, a továbbra is fennálló teljes pályabiztonság és az állami munkáltatói ellátási/gondoskodási elv⁶³ valamint nyugdíjfizetési kötelezettség hosszú évtizedeken keresztül folyamatosan az állam személyi jellegű kiadásainak növekedésével járt; mivel egy köztisztviselő vagy közalkalmazott jelentős, hosszútávú pénzügyi vonzattal jár együtt. Az állás létrehozatala az új szabályozás szerint felhatalmazást jelent arra vonatkozóan, hogy az állam a foglalkoztatás teljes idejére, valamint a nyugdíjas évek alatt is állja annak költségeit. Az eljárás azonban nem csupán a köztisztviselőkre, de a német közzszolgálat jelentős hányadát képviselő közalkalmazottakra is megfelelően vonatkozik, jóllehet, ők nem élveznek olyan szintű védettséget, mint a közjogi kinevezéssel rendelkező köztisztviselők, de valójában zömében és főszabályként határozatlan időre alkalmazzák őket is. Az új szabályozás lényege tehát abban áll, hogy az illetékes parlament (képviselő-testület)

⁶² Bundespersonalvertretungsgesetz

⁶³ Alimentationsprinzip/Versorgungsprinzip

ellenőrizni és menedzselni tudja a személyi állomány létszámát, összetételét.⁶⁴ A kiválasztásról és a konkrét alkalmazásról továbbra is az egyes szervek döntenek saját hatáskörben.

Az Alaptörvény minden német számára lehetővé teszi, hogy alkalmasság, megfelelő képesítés és szakmai teljesítménye alapján *közhivatalt viseljen*. Az alkotmányjogban rögzített teljesítményelv a következőket jelenti: *i)* A kiválasztás alkalmasság, megfelelő képzettség és szakmai teljesítmény alapján történik; *ii)* A köztisztviselői életpályák tekintetében döntő bekerülési feltétel a szakmaspecifikus felkészítő szolgálat teljesítése avagy a megfelelő szakmai képesítés; *iii)* A fizikai dolgozói állások tekintetében az adott álláshoz szükséges végzettség szükséges.

Az általános az élethosszig tartó – határozatlan idejű – közszolgálati jogviszony, amelynek feltétele a határozott, korlátozott ideig tartó *próbaidős jogviszony* sikeres teljesítése. Ezen túlmenően létezik ideiglenes vagy határozott időre szóló közszolgálati jogviszony is, továbbá az előkészítő szolgálat alatt (amely tulajdonképpen a képzési időtartamra szól) a közszolga vissza is hívható.

A német közszolgálatban a kinevezés *általános feltételei*: *i)* állampolgárság⁶⁵ *ii)* alkotmányos hűség *iii)* végzettségi követelmény⁶⁶ *iv)* megfelelőség (egészségügyi-, fizikai/erőnléti, jellembeli alkalmasság); *v)* korhatár (néhány tartományban ez felső korhatárt jelent).

A közép- és az emelt szintű közszolgálati pályán sok esetben az alkalmazás feltétele a *kiválasztási eljáráson való részvétel*. A toborzás nyílt felhívással történik. A kiválasztás versengő, érdem alapú eljárás pályáztatás formájában, amely továbbra is előnyben részesíti a formális szempontokat.⁶⁷ Az új évezredben a pályáztatás mellett a német

⁶⁴ Bundesministerium des Innern (2014): *i.m.* 40-42.

⁶⁵ Az állampolgársági követelmény értelmében csak meghatározott állásokat tartanak fenn német állampolgárok számára (főszabályként a közhatalom gyakorlásával vagy a nemzetbiztonsághoz kötődőket, az EU-s szabályozással összhangban). Egyebekben a jogi szabályozás lehetővé teszi EU-s vagy EGT- tagállamok, illetve olyan államok polgárai számára is a közszolgálatban való elhelyezkedést, amellyel Németország és az EU szerződést kötött a szakmai képesítések kölcsönös elismerése tárgyában. Ez jelenleg Svájc esetében áll fenn.

⁶⁶ Ez minden életpálya esetében meghatározott végzettsége(ke)t jelent.

⁶⁷ Mint például az egyetemi végzettség vizsgálatát.

közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodásban is megjelent a kompetenciamenedzsment, amelynek keretében alkalmazni kezdték a kompetenciaalapú kiválasztás módszerét is.

A *próbaidő* egységesen 3 év.

6. Pályabiztonság, jogviszony megszűnése és megszüntetése

A kinevezett köztisztviselők esetében az élethosszig tartó szolgálat elve azt jelenti, hogy a szolgálatból való kikerülés csak a törvényben kifejezetten nevesített *kivételes esetekben* lehetséges.

Így például a törvényes *nyugdíjkorhatár elérésekor*. A köztisztviselői nyugdíjszabályok közelítenek az általános munkaerőpiaci szabályozás felé, ennek szellemében 2012-től 2029-ig fokozatosan emelik a nyugdíjkorhatárt. Speciális, kedvezményes szabályok vonatkoznak a rendőrökre, a tűzoltókra és a katonákra, valamint a súlyosan fogyatékos köztisztviselőkre. A tartományok saját felelősségi körükben szabályozzák a köztisztviselők nyugdíjkorhatárát.

További törvényi jogviszony *megszüntetési okok* a saját kérésre történő felmondás vagy a szolgálatból fegyelmi intézkedésként történő elmozdítás, a hivatalvesztés.

7. Előmenetel, díjazás, mobilitás

7.1. Előmenetel

Az *életpályák* a köztisztviselői jogviszonyban a szakmai utakra vonatkozó szabályokban jelennek meg. Az életpályákra vonatkozó jogi előírások minden igazgatási ágazatban általánosan kötelezőek, amelyeknek a személyzeti politikai elvekben és az egyes döntésekben is meg kell jelenniük. Ezek tárgyasítják a személyzeti politikát és a szakmai teljesítmény egységes minimumszabályait rögzítik.

A karrierfejlődés, az előmenetel *érdemeken alapul*, amelyhez értékelési rendszer társul, de még mindig nagy hangsúlyt fektetnek a szenioritásra/ansziennitásra; a szolgálati idő múlására. A reformtörekvések dacára a német közszolgálati rendszer egyik jellemzője az életpályák rugalmatlannak is nevezhető rendszere, amely – a jogi lehetőség ellenére – gyakran nemcsak a vertikális, de a horizontális mobilitást is némileg gátolja az egyes besorolási osztályok (karrierutak) között. A magánszektorral való átjárás pedig még ennél is nehezekebb.

Négy *életpályaszint* létezik, mindegyik legalább öt besorolási fokozattal.

- Az „egyszerű”, alapszintű szolgálatban (*einfacher Dienst*) elegendő a középiskolai végzettség;
- A középszintű szolgálathoz (*mittlerer Dienst*) középszintű szakképesítés szükséges; elfogadják a középiskolai szakképesítő oklevelet vagy középiskolai oklevet az azt követő szakképzés tanúsításával egyetemben;
- Az emelt szintű szolgálathoz (*gehobener Dienst*) szakfőiskolai vagy egyéb főiskolai képesítés szükséges;
- Míg a felső szintű szolgálathoz (*höherer Dienst*) a törvény előírja az egyetemi végzettséget.

A végzettségi szabályok egyébként a *közalkalmazottakra is* alkalmazandók. A törvény kivételesen lehetővé teszi, hogy a szükséges képzettséget élet- vagy munkatapasztalat révén is meg lehessen szerezni, illetve tanúsítani.

7.2. Díjazás

A köztisztviselők és a közalkalmazottak illetményrendszere különbözőképpen épül fel, számos eltérést tartalmaz. Ennek ellenére mindkettő inkább *tradicionális karrier-alapú rendszer*, amelyben az illetmény részei az *alapilletmény* amely a végzettség-specifikus pozícióhoz/funkcióhoz/munkakörhöz és a szolgálati idő hosszához kötődik, és átlátható illetménycsoportokba rendeződik. Az illetmény további részei a különböző típusú *kiegészítések*. Ezek például a családi körülményekhez, a szerv jogállásához, a munkakör sajátosságaihoz, speciális terhekhez köthetők. Statisztikai adatok arról tanúskodnak, hogy – a német közszolgálati szakszervezetek panaszai ellenére – a köztisztviselők illetménye általában és átlagban versenyképes az üzleti szektor béreivel. A nagy lemaradás – mint bárhol másutt a világon – a magas szinten kvalifikált munkaerő tekintetében mutatkozik meg.

7.3. Mobilitás

A közigazgatásra is a közfeladatok gyors változása gyakorol folytonos nyomást. Ez nagyobb mobilitást igényel a közigazgatási dolgozók részéről is; mind szaktudásban, mind térben, annak érdekében, hogy a közszolgálat humán erőforrásait a lehető leghatékonyabban tudják kihasználni, különös tekintettel a változó személyi igényekre. Ma már a német közszolgálati jog is különféle lehetőségeket kínál a mobilitásra.

A közszolgálati alkalmazott a munkáltató oldalán jelentkező *hivatali okokból* vagy *saját kérésére* élhet a mobilitás adta lehetőségekkel: *i)* akár ideiglenesen, akár véglegesen áthelyezhető másik szolgálati helyre ugyanazon közigazgatási szervben belül; *ii)* a saját vagy más munkáltató kérésére ideiglenesen kiküldhető másik szolgálati helyre (például szövetségi szintről tartományira); *iii)* véglegesen áthelyezhető a saját vagy egy

másik munkáltató szolgálati helyére. Ezeknek az intézkedéseknek – legalábbis amennyiben azonos munkáltatónál mennek végbe – alapvetően nincs hatásuk az illetményre és az ellátásokra (az esetlegesen releváns pótlékokat kivéve), és alapvetően a köztisztviselő beleegyezése nélkül is végbe mehetnek. Azonban miután az I. föderalizmus reform az illetményezés és ellátás tekintetében a tartományokat ruházta fel jogalkotási kompetenciákkal, ha a mobilitás tartományok között megy végbe, az esetleges eltérő tartományi rendelkezések eltéréseket indukálhatnak (az illetményekben is).

Ezzel ellentétben, *szükséges a köztisztviselő beleegyezése*, ha *i)* két éven túli kiküldetésről van szó egy másik munkáltató szolgálati helyére, különösen alacsonyabb értékű munkakör, vagy öt évnél hosszabb időtartam esetén; *ii)* ha alacsonyabb tisztségbe történő áthelyezésre kerülne sor, kivéve, ha erre az áthelyezésre az előző hivatal feladatainak, szerkezetének vagy fennállásának jelentős változása miatt van szükség; *iii)* ha az ideiglenes kiküldetés egy másik közintézményhez szól, ahol nem német szerv a munkáltató (ilyenek lehetnek például a nemzetek feletti és a kormányközi szervezetek), vagy ha nem állami intézményről lenne szó.

A mobilitás szabályozását illetően igen jelentős változás, hogy a reformok mentén lehetővé tették a *közszféra és egyéb szférák közötti átjárást*, illetőleg ennek szolgálatában a másutt szerzett tapasztalatok és végzettségek elismerését. Ezáltal megszűnt az az életszerűtlen helyzet, amely csak a pálya elején tette lehetővé a fiatalok számára a közzolgálati pályára történő belépést.

Fontos kiemelni, hogy a mobilitást érintő intézkedések esetén általában az érdekképviselők egyetértése szükséges, amennyiben ez nem születik meg, a felettes szerv rendelkezik döntési jogkörrel.

8. Értékelés

A köztisztviselők értékelését valójában az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése szerinti *teljesítményelv*⁶⁸ vezetik vissza, amelynek értelmében a személyi döntéseket az alkalmasság, a képzettség és a szakmai teljesítmény alapján kell meghozni. A szövetségi köztisztviselői törvény

⁶⁸ „Alkalmasságának, képzettségének és szakmai teljesítményének megfelelően minden német egyenlő hozzáféréssel rendelkezik minden állami hivatalhoz.”

rendelkezése szerint a köztisztviselőket rendszeresen – legalább három évente – értékelni kell. Az értékelés a munkáltató legfontosabb eszköze az előmeneteli döntések előkészítésében, a személyi fejlesztéssel összefüggésben. Alapvetően a szövetségi kormány hatáskörébe tartoznak az értékelés kialakításának kérdései, de a decentralizált szintek is jogosultak döntések meghozatalára.

2007-től *teljesítményjuttatásokat* vezettek be a közszolgálati kollektív szerződés hatálya alá tartozó kategóriák részére. Ezek a teljesítménytől függő illetményelemek teljesítményprémium, céljuttatás és teljesítmény alapú illetménykiegészítés formáját ölthetik. A juttatások az illetmény 1, esetleg 2%-át tehetik ki. Ez valójában azt jelenti, hogy – egyébként a német felfogással és munkaerőpiaci kultúrával összhangban – nem a teljesítményjuttatások jelenítik meg a kiemelt ösztönzőerőt a közszolgák számára.

A teljesítményértékelés folyamatára a nemzetközi gyakorlatban elterjedt elemek a jellemzőek. Jelentős újdonság, hogy a nem kielégítő teljesítmény az illetményben való előmenetel megrekedését is előidézhetheti.

9. Jogok és kötelezettségek

A köztisztviselőknek alkotmányos felhatalmazásuk teljesítéséhez nem csupán a köteleességek egyértelmű meghatározására van szükség, hanem azon jogokra is, amelyek jogilag és gazdaságilag olyan *függetlenné tesz* őket, hogy feladataikat a *jogállamiságnak* és *pártoktól mentességnek* megfelelően lássák el, és megélhetésük veszélyeztetése nélkül töltsék be hivatalukat.

Az alkotmányos rendelkezésekre és a Szövetségi Alkotmánybíróság precedensjogára tekintettel, a közszolgálat egységességének megőrzése érdekében a szövetségi kormány közszolgálatra vonatkozó hatáskörének kiemelkedő elemei az összes köztisztviselőre vonatkozó alapvető jogok és köteleesség terén történő jogalkotás. Ennek megfelelően a köztisztviselői jogok és kötelezettségek *egységesen kerülnek kialakításra* az alkotmányra visszavezethető elvek mentén, amelyek összefoglalva a következők: hűség az államhoz, az Alaptörvényhez, a köz érdekéhez; élethossziglani foglalkoztatás és karrierrendszer; teljesítményelv, amely az érdem-alapú közszolgálatba lépést és előmenetelt biztosítja; gondoskodási elv, amely a köztisztviselő besorolásának/munkakörének (és nem az elvégzett munkának) megfelelő illetményt jelenti; az állam képviselőjeként megbízható és tisztességes életvitel (a magánéletben is); utasításnak való engedelmesség köteleessége; sztrájktilalom, pártatlanság elve; nincs rögzített munkaidő (amennyiben szükséges, a köztisztviselő túlórára kötelezhető); sajátos felelősségi/fegyelmi szabályok, amelyeken

speciális közigazgatási jogi szankciók alapulhatnak; besoroláshoz/munkakörhöz kötődő illetmény elve – a köztisztviselő előmenetel esetén jogosult magasabb fizetésre; titoktartási elv; a nyugdíj mértéke a nyugdíjba vonuláskor betöltött pozíció függvénye; a szolgálatadó gondoskodási kötelezettsége a köztisztviselő felé. Érdemes néhány kiemelendő kötelességet és jogot részletesebben is kibontani.

9.1. Kötelességek

A köztisztviselőknek feladataikat *pártatlanul és tisztességesen* kell ellátniuk, a feladatellátás során a közérdeket figyelembe kell venniük. Különösen kerülni kell az önös érdek látszatát. A jutalmak és ajándékok elfogadása szigorúan tilos. A köztisztviselőknek feletteseiket tanácsokkal kell ellátniuk és támogatniuk kell a őket.

Az *utasításnak való engedelmisség* szabályozása a következő: a köztisztviselőknek feletteseik utasításait végre kell hajtaniuk és követniük kell általános iránymutatásaikat. Az engedelmisség kötelezettsége azonban nem mentesít a teljes személyes felelősség alól. A köztisztviselőknek minden hivatalos aktus jogszerűségét ellenőrizniük kell. A szolgálati utasítás jogszerűségével kapcsolatos aggályokat a közvetlen felettesel kell közölni; ez a panasztételi kötelezettség. Ha az utasítást a felettes továbbra is fenntartja, a köztisztviselő a következő felettesi szinthez fordul. Ha ez a felettes is fenntartja az utasítást, azt végre kell hajtani. Ebben az esetben a köztisztviselő mentesül a személyes felelősség alól. Amennyiben az utasítás az emberi méltóságot sérti, végrehajtása révén bűncselekményt vagy szabálysértést követne el, minden esetben mentesül az utasítás végrehajtásának kötelezettsége alól.

A köztisztviselőknek teljes magatartásukkal el kell kötelezniük magukat az Alaptörvény értelmében vett *szabad demokratikus alaprend mellett*, és ki kell állniuk annak megőrzéséért.

Az alkotmány keretein belül lehetnek politikailag aktívak, de hivatali feladataik ellátása során *tartózkodniuk kell a politikai véleménynyilvánítástól*. A politikai tevékenységben azt a mértéktartást és visszafogottságot kell gyakorolniuk, amely a közösséggel szembeni saját pozícióból és a hivatali feladatok megfontolásából fakad.

Minden állampolgárhoz hasonlóan a köztisztviselőket is megilleti az *egyesülési szabadság* alapvető joga, és ezáltal korlátlan lehetőségük van a szervezkedésre és érdekeik közös képviselésére. Azonban a *sztrájk tilos* számukra.

Fontos azonban hangsúlyozni, a sztrájktilalom nem jelenti azt, hogy a foglalkoztatási feltételek kialakítása során nem veszik figyelembe a

köztisztviselők érdekeit. Erről a jogi szabályozás értelmében az őket képviselő szakszervezeteknek az általános közszolgálati szabályozás kialakításában való részvétele hivatott gondoskodni; csakúgy, mint minden nyugat-európai közszolgálatban.

9.2. Jogok

A jogok körében kiemelkedő jelentőségű az *élethosszig tartó közszolgálat elve*, amely biztosítja a hivatásos közszolgálat alkotmányos megbízatásának teljesítését és az államigazgatás semlegességét, valamint garantálja a köztisztviselők jogi és gazdasági függetlenségét. Ez a teljes pályabiztonságot jelenti valójában.

Az *ellátási elv*, amely szerint a köztisztviselőt a státuszához és pozíciójához illeszkedő fizetés és nyugdíj illeti meg. Az illetményt úgy kell megállapítani, hogy az a betöltött hivatal rangjához, jelentőségéhez és felelősségi szintjéhez igazodjék, annak megfelelő méltányos megélhetést biztosítson, és elegendő legyen ahhoz, hogy a köztisztviselő teljes mértékben a közszolgálati tevékenységnek szentelhesse magát.

A *hivatalhoz illeszkedő foglalkoztatáshoz való jog*: ez a jog is valójában a feladatellátás függetlenségét hivatott biztosítani. Konkrétan azt jelenti, hogy a köztisztviselőt a képzettségének megfelelő pozícióban alkalmazzák.

A *jóléti elv* szerint a munkáltatót gondoskodási és védelmi kötelezettség terheli a köztisztviselőkkel és családtagjaikkal szemben az aktív szolgálati jogviszony megszűnését követő időszakra is. Ez megnyilvánulhat segítségnyújtásban, tanácsadásban, anyagi előnyök nyújtásában vagy védelem formájában harmadik személyek támadásaival szemben.

10. Felelősség

A szövetségi köztisztviselői törvény rendelkezése szerint a szövetségi köztisztviselők *fegyelmi vétséget* követnek el, ha kötelességeiket vétkes módon megszegik. Ha erre ténybeli jelek utalnak, a munkáltató köteles fegyelmi eljárást indítani, és ennek során a tényállást megállapítani. A vizsgálat befejezése után döntést kell hozni arról, hogy az ügyet le kell-e zárni, vagy fegyelmi intézkedést kell-e kiszabni a köztisztviselővel szemben.

A fegyelmi szabályok *öt fegyelmi intézkedésről* rendelkeznek, amelyek a vétség súlyosságától függően szabhatók ki. Ezek a megrovás, a bírság, a juttatások csökkentése, a fokozatban való visszavetés és a hivatalvesztés, amely utóbbit igen súlyos fegyelmi vétség esetén szabhatják ki, amennyiben a köztisztviselő végleg elveszíti a munkáltató vagy a köz bizalmát.

Érdekesség – és ez a közszolgálati alapelvekkel van összefüggésben –, hogy a *nyugalmazott köztisztviselők*re is vonatkoznak a felelősségi szabályok. Esetükben két fegyelmi intézkedésre kerülhet sor; nyugdíjuk csökkentésére vagy visszavonására.

A fegyelmi intézkedések köréből a megrovást, pénzbírságot, illetmény- és nyugdíjcsökkentést a felettesek szabhatják ki *fegyelmi határozattal*. Ez egy közigazgatási aktus, amellyel szemben jogorvoslattal lehet élni. Amennyiben a munkáltató a fokozatban történő visszavetést, a hivatalvesztést vagy a nyugdíj visszavonását tartja indokoltnak, ezeket az intézkedéseket maga nem teheti meg. Az illetékes közigazgatási bíróságnál kell fegyelmi eljárást indítani, és a közigazgatási bíróság dönt a megfelelő intézkedésről. Az ítélet ellen fellebbezés és – bizonyos feltételek mellett – felülvizsgálati kérelem nyújtható be.⁶⁹

11. Főtisztviselők

A német közszolgálatban valójában nem létezik olyan speciális jogállású elkülönülő, kiemelt főtisztviselői kar, mint a francia vagy akár az angol közigazgatási modellekben. A német felsőszintű közszolgálat az egyik karrierutat jeleníti meg. A közigazgatási főtisztviselők egésze (néhány szerződéses vagy határozatlan idejű kinevezéssel rendelkező közalkalmazottól eltekintve) a felsőszintű közszolgálatba tartozik (*höherer Dienst*). A felsőszintű közszolgálati kategórián belül több fizetési fokozat létezik. A német szövetségi minisztériumi főtisztviselők közszolgálatban betöltött helyének meghatározásához *három tényezőt* kell figyelembe venni, így *i)* a Szövetségben érvényes fizetési besorolási tábla szerinti besorolásukat; *ii)* a bürokratikus hierarchia szerinti besorolásukat; *iii)* központi szerepüket a politikai programok alakításában. Németországban a személyzeti politikát általában és különösen a felsőszintű köztisztviselők toborzását, egyrészt az egységes, részletes jogi keretek és ajánlások, másrészt a nagyfokú decentralizáció és a személyzeti ügyek kezelésének minisztériumonkénti (szervenkénti) eltérései jellemzik.

⁶⁹ Előfordulhat – amennyiben valószínűsíthető a hivatalvesztés büntetés kiszabása –, hogy a kár elhárítása érdekében már az eljárás alatt szükségessé válhat a hivatali tevékenységtől történő ideiglenes eltiltás. Ebben az esetben az illetmény maximum 50%-a visszatartható.

12. Reformok

A Német Szövetségi Köztársaságban a közigazgatási és közszolgálati reformok a 2006 óta zajló közszolgálati jog és -humánerőforrás gazdálkodás átfogó modernizációját valósították meg. E folyamatok arra engednek következtetni, hogy a hierarchikus, weberi zárt karrierrendszerű közszolgálati rendszer sem tud és – mindenek előtt a döntéshozói szinteken – talán nem is akar ellenállni az alapvető változtatásokat igénylő rugalmassági, teljesítményi, az állam hatékonyságát és az állami szféra munkaerőpiaci alkalmazkodását megkönnyíteni hivatott kényszereknek.⁷⁰ Az I. és a II. föderalizmus reformok mentén hatályba léptetett, a közszolgálati jog átszervezéséről szóló törvény mind szövetségi, mind tartományi szinten számos alapvető változtatást indított el a köztisztviselők jogviszonyát illetően, amelynek deklarált célja a modernebb és átláthatóbb közszolgálat kialakítása. A célkitűzések körében az érdem-elv előmozdítását, a versenyképesség, a teljesítmény, a hatékonyság fokozását, a személyi állomány rugalmasabb alkalmazásának, autonómiájának és motivációjának javítását említhetjük elsősorban. E célok elérését hivatottak előmozdítani a személyzeti politikában megjelenő elvek, az annak mentén megújított jogi szabályozásba foglalt rendelkezések és az ezek mentén foganatosított intézkedések.

A reformok igyekeznek tovább csökkenteni a határozatlan időre kinevezett köztisztviselők arányát, érintik a juttatási- és nyugdíjrendszert, a teljesítményre fordított nagyobb hangsúly biztosítását, a közszféra és a magánszféra közötti mobilitás megerteremtését. Ennek megfelelően kedveznek a mobilitás jelenségének is; az új szabályok a különböző munkakörök és munkahelyek közötti átjárást is lehetővé teszik, valamint az ideiglenes időre történő toborzást, a rövidtávú menedzseri/vezetői pozíciók alkalmazását a próbaidős menedzserek alkalmazását; normál esetben 2 évre.⁷¹

Igen fontos újdonság a *szakmai tapasztalat beszámítására* vonatkozó új

⁷⁰ Annak ellenére, hogy a francia- és német típusú közigazgatási és közszolgálati rendszerek hosszú ideig ellenálltak az elsősorban angolszász mintájú modernizációs trendeknek; a közszolgálat esetében kiemelten a menedzser-reformoknak. Azonban az utóbbi évtizedekben az angolszász *New Public Management* „átszabott” változatai a fenntartások ellenére megjelentek a két másik modellországban is. Franciaországban ez volt *gestion publique nouvelle*, Németországban pedig a *Neues Steuerungsmodell*.

⁷¹ WEGRICH – HAMMERSCHMID (2018): *i.m.* 1-35.

rendelkezés, amely ma már lehetővé teszi, hogy megszűnt az az életszerűtlen szabályozás, amely szerint csak kezdőként lehetett közszolgálati pályára lépni. Így most már nem kizárólag a közszolgálati, hanem az egyéb (például a magánszférában vagy külföldön) szerzett szakmai tapasztalatot is figyelembe veszik (például a pályaközépen történő közszolgálati elköteleződés esetében). Hasonló a helyzet a további végzettségek megszerzésének figyelembevételét illetően is.

Az előmenetelben nagy szerephez jut a *teljesítmény*. Az előírtaknak nem megfelelő teljesítmények az alapilletmény addigi szintjén történő megrekedést idézhetik elő. Ez szintén elképzelhetetlen volt korábban; hiszen az idő múlásával a köztisztviselő számára alanyi jogon járt az előmenetel.

Mindezeken túlmenően további újítást valósítottak meg az új szabályozás *családbarát rendelkezései*.

A *közigazgatás hatékonysága* alapvetően a munkavállalók elkötelezettségétől függ. A foglalkoztatási feltételek az elmúlt években folyamatosan változtak. A leépítések,⁷² az információs technológia alkalmazása, a munkaerő átlagéletkorának növekedése és a lakosság elvárásai új követelményeket támasztanak a közigazgatásban munkát vállalókkal szemben. Új készségeket kell fejleszteniük és fel kell készülniük az új feladatokra. Az „élethosszig tartó tanulás” fogalma kulcsfogalomává vált, tekintettel a demográfiai változások követelményeire is. A vezetőket különös felelősség terheli. Csak képzett és elkötelezett vezetők tudják elősegíteni a mindennapi munkában szükséges változási folyamatokat és motiválni a dolgozókat.

Az olyan *új munkaformák*, mint a mobilmunka, a család és a munka összeegyeztethetősége, a szisztematikus egészségfejlesztés és a teljesítményarányos bérezés hozzájárulnak a közszolgálat vonzerejének növeléséhez.

A részmunkaidős foglalkoztatás az önkormányzatok szintjén a legmagasabb, a szövetségi kormány szintjén a legalacsonyabb. Mindhárom szinten (szövetségi, tartományi, helyi önkormányzati) hasonló jelentőségű,

⁷² Szigorú karrierrendszer révén természetesen nem felmentéssel, hanem a megüresedett álláshelyek üresen hagyásával.

kulcsfontosságú kihívás a viszonylagosan *magas átlagéletkor*, és ezzel párhuzamosan a *fiatalabb alkalmazottak alacsony aránya*, amely az elmúlt évtizedek meglehetősen korlátozó toborzási szabályozása és gyakorlata miatt állt elő. Az összes kormányzati alkalmazott több mint egynegyedének nyugdíjba vonulása várható a következő évtizedben, ami jelentős kihívást jelent a közigazgatás számára. Ezért e kérdés számos reformkezdeményezés középpontjába került.⁷³ A demográfiai változásokhoz történő alkalmazkodásra adott jogszabályi válaszok körében említhetjük például a nyugdíjra vonatkozó új szabályok megjelenését, a nyugdíjkorhatár fokozatos emelését. A korai nyugdíjazások elkerülése érdekében ugyanakkor megerősítik a köztisztviselők szolgálati képességének fenntartására és helyreállítására irányuló intézkedéseket, és a nyugdíjazás előtti rehabilitáció elvét kötelezővé tették. Szintén a reformok következtében a köztisztviselők és a magánmunkaerőpiacon dolgozók nyugdíjrendszere közeledik egymás felé. Azon – elsősorban nyugdíj előtt álló – köztisztviselők számára, akik már csupán részmunkaidőben képesek dolgozni, bevezetésre került a részleges munkaképesség intézménye is részleges illetményért. Egyes kiemelt szervek alkalmazottainak – a rendészeti szervek köréből a rendőrség, a tűzoltóság ilyenek, valamint a bírák és a katonák – nyugdíjkorhatára szintén emelkedni fog.

Újdonság, hogy – érdemek alapján – már akár a *próbaidő alatt is* lehetőség nyílik a továbbképzéseken történő részvételre, a teljesítmény alapján történő differenciálásra, sőt az előléptetésre is.

13. Az emberierőforrás-gazdálkodás új eljárásai, módszerei, eszközei⁷⁴

Németországban is úgy vélik, a személyzeti politika jelentős kulcs ahhoz, hogy a közigazgatási szervek munkahelyeit a jövőnek megfelelően alakítsák ki, egyúttal megalapozzák a közigazgatás munkaadói vonzerejét. Átfogó megközelítésben ezt a célt a szövetségi kormány a közszolgálat demográfiai stratégiájának keretében fogalmazta meg a következő szlogennel: „*Minden korosztály számít*”. A tagállamokkal, az önkormányzatokkal, valamint a szociális partnerekkel együttműködésben konkrét cselekvési programok

⁷³ WEGRICH – HAMMERSCHMID (2018): *i.m.* 1-35.

⁷⁴ Bundesministerium des Innern - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014): *Verwaltung der Zukunft. Quartier 2030. Praxisreport mit Beispielen für eine moderne Personalpolitik.* Köln. 1-176.

széles skáláját dolgozták ki a „*demográfia-érzékeny szövetségi személyzeti politika*” keretében ajánlások formájában az állami munkáltatók számára.⁷⁵

Az emberierőforrás-gazdálkodást *holisztikus*, megelőző és jövőbe mutató módon javasolják a szervek számára megtervezni és végrehajtani. Ez azt jelenti, hogy a HR-menedzsment folyamatait és funkcióit egymáshoz kapcsolódóan, egységben tudják demográfia-érzékennyé tenni. Így például a személyzeti marketinget, a személyzeti tervezést, a személyzeti toborzást, a személyzetfejlesztést stb. A humánerőforrás-gazdálkodás e folyamathoz illeszkedő eszközeiből kiemelhetők a generációmenedzsment, az egészségügyi és reintegrációs menedzsment⁷⁶, a tudásmenedzsment, a sokszínűség-menedzsment⁷⁷, a dolgozói motiváció erősítése érdekében kialakítandó HR-politika, a moduláris kompetencia-menedzsment rendszer kialakítása.⁷⁸

A szisztematikus és moduláris *személyzetfejlesztési rendszer* a szakmai fejlődési lehetőségeket és a teljesítménymenedzsmentet kapcsolja össze akár a köztisztviselői karrierszabályozás, akár a kollektív szerződéses alkalmazás alapján. A rendszer biztosítja a követelményprofilokon keresztül az adott munkakörökben teljesítendő követelmények és a munkakörhöz

⁷⁵ Demografische Herausforderungen im öffentlichen Dienst. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/arbeiten-in-der-bundesverwaltung/demografiestrategie-oed/demografiestrategie-oed-node.html> (2022. augusztus 14.).

⁷⁶ A szerveknél dolgozók átlagéletkorát tekintve, illetve a foglalkoztathatóság érdekében ez kiemelt jelentőséggel bírhat.

⁷⁷ A sokszínűség-menedzsmentet stratégiai megközelítésként használják, amelyben a munkavállalók sokrétű és eltérő kompetenciáit felmérik, fejlesztik és felhasználják. A fő cselekvési területek az egyenlőség, valamint a munka és a családi/magánélet összeegyeztethetősége, a súlyosan fogyatékos munkavállalók integrációja, illetve az alkalmazottak potenciáljának fejlesztése. Cél továbbá a migráns fiatalok integrációjából adódó potenciál kiaknázása. Emellett az életszakasz-orientált humánerőforrás-politika is beleépült a közszolgálati személyzeti politikába, amelynek alapja, hogy a szakmai élet során a változó élethelyzeteket és elvárásokat igyekeznek összeegyeztetni.

⁷⁸ Ennek mentén dolgozták ki például a strukturált tudásátadás stratégiájának koncepcióját nyugdíjazás esetére. Mivel szigorúan zárt rendszerű a német közszolgálat, amely azt jelenti, hogy az állam élethosszig gondoskodik a köz érdekében dolgozókról – a gondoskodási és ellátási elv alapján támogató útmutatókat dolgoztak ki a még nyugdíjba vonulók számára is.

Lásd: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/demografiestrategie-konzept-wissenstransfer.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (2022. augusztus 10.).

szükséges kompetenciák átláthatóságát.⁷⁹ A kiemelt példák mentén az egyes szervek sajátosságaihoz igazodó átfogó személyzeti menedzsment rendszert központi ajánlások segítségével, de saját, *decentralizált hatáskörben fejlesztik ki* és alakítják újra a közigazgatási szervek és intézmények.

Felhasznált források

Bundesministerium des Innern - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014): *Verwaltung der Zukunft. Quartier 2030. Praxisreport mit Beispielen für eine moderne Personalpolitik*. Köln.

Bundesministerium des Innern (2014): *Der öffentliche Dienst des Bundes. Ein attraktiver und moderner Arbeitgeber*.

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

Demografische Herausforderungen im öffentlichen Dienst. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/arbeiten-in-der-bundesverwaltung/demografiestrategie-oed/demografiestrategie-oed-node.html> (2022. augusztus 14.).

LINDER Viktória (2020): A Német Szövetségi Köztársaság közigazgatása. In: SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG ORAC.

LINDER Viktória (2020): Nemzetközi karrierutak a német közzolgálatban. In: HAZAFI Zoltán – LINDER Viktória – HALÁSZ Iván – BALÁZS Eszter: *Nemzetközi karrierutak*. Budapest, Külgazdasági és Külügyminisztérium.

Öffentlicher Dienst. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/oeffentlicher-dienst-node.html> (2022. augusztus 8.).

SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó.

WEGRICH, Kai – HAMMERSCHMID, Gerhard (2018): *Public Administration Characteristics in EU 28. Germany*. Hertie School of Governance – European Institute of Public Administration – European Commission, Brussels.

WOLFF, Heinrich Amadeus (2011): *The Civil Service in Germany. Annual Report*. In: *Ius Publicum Network Review*.

⁷⁹ Bundesministerium des Innern – Demografiesensibles Personalmanagement in der Bundesverwaltung Empfehlungen zur Gestaltung. https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Personal/leitfaden_zur_gestaltung_von_dpm.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (2022. augusztus 12.).

III. fejezet: Legújabb fejlődési irányok a francia közzszolgálatban

1. A jogi szabályozás jellege és struktúrája

1.1. Közjog vs. magánjog

Franciaországban hagyománynak lehet tekinteni, hogy a politikai és igazgatási elit *sorozatos reformokkal* próbálja átalakítani a közzszolgálatot. A folyamatot sajátos *kettősség* jellemzi. Egyaránt nyomon követhető a tradicionális francia közzszolgálati modellhez való ragaszkodás, másrészt a modell lényegi elemeinek felváltása rugalmasabb megoldásokkal.⁸⁰

Ugyanakkor a strukturális átalakítási tervekben eddig kevés valósult meg. Többnyire a baloldali kormányoknak a köztisztviselői státusz megerősítését, valamint a professzionalizmus növelését szolgáló javaslatait hajtották végre.⁸¹ A nagyobb rugalmasságot engedő magánjogi-szerződéses elemek bevezetésére tett javaslatok többnyire íróasztalfiókban maradtak. Ezek közül kiemelkedik Sárközy elnökségi idején (2007-2012) már az NPM szellemében kidolgozott „Fehér könyv”.⁸² A benne foglalt javaslatok a tradicionális modell alapintézményeit törölték volna el, például megszűntek volna a *corps*-ok, s egy olyan rendszert vezettek volna be, amelyben a munkakör és a rugalmasság játszik központi szerepet. Megszűnt volna a köztisztviselők foglalkoztatási védelme is,⁸³ igaz elbocsájtásukat egy hosszadalmas átképzési folyamat⁸⁴ előzte volna meg, s csak annak kudarc

⁸⁰ BILAND, Émilie (2018): Vers un Big Bang dans la fonction publique? *Horizons Publics*, n°6, 76–81.

⁸¹ BILAND (2018): *i.m.*

⁸² Livre blanc sur la fonction publique.

⁸³ Mindehhez hozzá kell tennünk azt is, hogy – a közvélekedéssel szemben – jogi értelemben nem beszélhetünk elmozdíthatatlanságról, mivel törvényben elrendelhető létszámcsökkentés [loi de dégageant des cadres (Loi no 84-16 du 11 janvier 1984. 69. cikkely)]. Erre eddig azonban csak a Vichy-korszak idején került sor.

⁸⁴ Lényege, hogy ha a köztisztviselőnek – munkakörének megszüntetése esetén – másik munkakört nem tudnak felajánlani, „reorientációs állományba” helyezik. Ez alatt a köztisztviselőt – személyes szakmai fejlődési tervvel, továbbképzéssel stb. – felkészítik az áthelyezésre egy másik munkakörbe, illetve a szakmai reorientációra, abban az esetben, ha az eddigi szakmai életútjától idegen területen tudnak csak továbbfoglalkoztatni. Így a minisztériumi köztisztviselőt áthelyezhetik egy helyi önkormányzathoz, illetve valamelyik egészségügyi intézményhez is. Az egyedüli kötöttség, hogy a felajánlott másik munkakör feleljen meg a besorolásának, személyes szakmai fejlődési tervének, s ne legyen sérelmes családi helyzetére, lakhatási körülményeire. Ha egymást követően háromszor utasítja vissza a felajánlott megfelelő munkaköröket, jogviszonyát a közigazgatás megszünteti.

esetén lehetett volna őket elbocsájtani (*réorientation professionnelle*).

A „*Transformation de la Fonction Publique*” reformprogram azonban úgy tűnik, áttörést hoz a reformok területén. Az NPM elveitől inspirálva olyan javaslatokat tartalmaz, amelyek valódi *paradigmaváltást* hoznak a francia közszolgálatban. A reform sarkalatos pontja a köztisztviselői státusz felváltása szerződéses alkalmazással. Ez azt jelenti, hogy a jövőben lehetőség lesz még vezetői álláshelyekre is – magánjogi, s nem közjogi – szerződéssel jogviszonyt létesíteni. A jogviszony határozott időre jön létre, s a szerződés nem alakítható át határozatlan időjűre. A szerződéses alkalmazás feltételeit a törvény rendkívül tágan határozza meg (a feladat ellátás jellege ezt indokolja), hogy gyakorlatilag bármilyen kategóriájú pozíció betölthető szerződéssel. Díjazásukat – a hagyományos kritériumokon⁸⁵ túlmenően – egyéni szakmai és a szervezet kollektív eredményei alapján kell megállapítani. Ezzel a változtatással várhatóan át fog értékelődni a szerződéses alkalmazás helye és szerepe a közszolgálatban.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a közszolgálati jogviszony, mint *ius specialis* már korábban is a közjog és a magánjog szétválasztására épült, mivel megvolt a lehetőség arra, hogy a közigazgatásban is foglalkoztassanak szerződéses „munkavállalókat”. A munkajogi szerződés azonban marginális maradt. A szerződéses alkalmazás többnyire közjogi szerződéssel (*contrat de droit public*) történt.⁸⁶ Mind a közjogi, mind pedig a magánjogi szerződésre szigorú korlátozás vonatkozott.

A kinevezés primátusa a szerződéssel szemben arra a máig erősen ható felfogásra vezethető vissza, hogy az állam csak abban az esetben képes betölteni onnipotens szerepét, ha a személyi állományával való kapcsolatát teljes uralma alatt tartja. Talán leginkább kifejezte az állam dominanciáját, a szerzett jogok védelmének hiánya, vagyis az állam törvények, s egyéb jogszabályokon keresztül egyoldalúan állapítja meg a jogviszony tartalmát, amelyből az is következik, hogy bármikor meg is változtathatja azt a köztisztviselő beleegyezése nélkül.

Szakszervezeti tiltakozásra 2012-ben az akkori baloldali kormány kivette az inkriminált rendelkezést a státusz törvényből.

⁸⁵ Tevékenység jellege, iskolai végzettség, szakmai tapasztalat.

⁸⁶ A közjogi szerződést akkor alkalmazzák, amikor a jogviszony közszolgálati alapfeladat ellátására létesül, ha ilyen közvetlen kapcsolat nincs, akkor általános magánjogi szerződést kötnek.

Az „*Action Publique 2022*” azonban áttörést hozhat a közjog-magánjog duális jogállásban. Elsősorban azért, hogy a szerződéses alkalmazás elterjedésével egyre csökken a „köztisztviselői” jogállás súlya.

A rendezőelvek hiányában a bírói jogalkalmazás alakította ki, hogy mikor beszélhetünk közszolgálati jogviszonyról. Ennek eldöntése a munkáltató jogállásától, valamint az ellátott tevékenység jellegétől függ.

1.1.1. A munkáltató jogállása

A munkáltató jogállása döntően meghatározza a „munkavállalók” jogi helyzetét. Ha a munkáltató *közjogi személy*, akkor az általa foglalkoztatott személyi állomány is a közjog hatálya alá tartozik, vagyis *közszolgálati jogviszonyban* áll. Másik oldalról ez azt jelenti, hogy a magánjogi jogi személyiséggel rendelkező munkáltató munkaviszonyban foglalkoztatja munkavállalóit. Tehát a személyi állomány közjog vagy magánjog alá tartozását – főszabályként - a *munkáltató jogállása* határozza meg.⁸⁷

1.1.2. A tevékenység jellege

A tevékenység jellege alapján történő differenciálás hagyományosan azt jelenti, hogy az igazgatási közszolgáltatást (*services publics administratifs*) végző személyek státusza a közjog hatálya alá tartozik, míg az ipari, kereskedelmi közszolgáltatásban (*services publics industriels et commerciaux*) részt vevő „munkavállalók” – tevékenységük közhatalmi, igazgatási jellegének hiánya miatt – magánjogi jogviszonyban állnak.

A funkcionális megközelítés esetenként áttörte az „egy szerv egy jogállás” elvét is. Bizonyos állami tulajdonban lévő társaságok vezetőit – köztisztviselőként – a köztársasági elnök nevezi ki.⁸⁸ Például az *Electricité de France* és a *Gaz de France* főigazgatója, vagy az *Air France* elnöke.⁸⁹

⁸⁷ Van azonban kivétel. A *Banque de France*-t, mint magánjogi jogi személy, személyi állományával együtt a közjog alá tartozik. Loi 22 avr. 1806. A Nemzeti Nyomda (*Imprimerie nationale*), bár 100%-os állami tulajdonban lévő részvénytársasággá alakították át, szintén közjogi szabályozás alá tartozik, s a privatizációt követően a *France Télécom* köztisztviselői is megőrizhették közjogi speciális jogállásukat.

⁸⁸ Un décret en Conseil des ministres.

⁸⁹ Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, 1. art. „Il est pourvu en conseil des

A köztisztviselőket nemcsak a jogviszony keletkezésének módja – kinevezés – különbözteti meg a szerződéses közszolgálati alkalmazottaktól. A köztisztviselők további jellemzői, hogy *kinevezésük*:

- állandó álláshelyre,
- határozatlan időre,
- besorolási fokozathoz kötött jogviszonyra szól.

1.2. A közszolgálati jog differenciálódása

Az egységes státusz kérdése Franciaországban is meghatározta a közszolgálati jog fejlődését. Az egymástól eltérő rétegszabályozásokat (pl. katonák), összehangolás nélkül, önállóan alakították, a pillanatnyi, ágazati érdekeknek megfelelően. A pragmatikaelemek fokozatosan jelentek meg a jogszabályokban, pl. személyi anyag, előléptetési tábla.⁹⁰ A történelmi áttörés a II. világháború után következett be, amikor megszületett az első közszolgálati státusztörvény.⁹¹

A jelenlegi szabályozási struktúrát 1982-ben alakították ki. Az egységes kerettörvény ellenére a köztisztviselő jogállás három részre bomlik, mivel – ahogy erre már korábban utaltunk – a kerettörvényhez önálló, speciális jogállási törvények kapcsolódnak. Tehát a jogi szabályozás szempontjából *három alrendszerre* osztható a francia közszolgálat: állami köztisztviselők, önkormányzati köztisztviselők és kórházi köztisztviselők.

Ugyanakkor bizonyos közszolgálati alkalmazotti rétegek kivételt képeznek, mert önálló jogállásuk van, s e miatt nem tartoznak az egységes kerettörvény hatálya alá, vagy jogállásukra vonatkozó szabály a kerettörvény bizonyos rendelkezéseitől eltérhet. Az első kivételi körbe a bírák, ügyészek, katonák, a parlamenti köztisztviselők, a Kereskedelmi és Mezőgazdasági Kamara alkalmazottai, míg a második kivételi körbe a Regionális számvevőszék, közigazgatási bíróságok tanácsosai (*conseillers*), különös jogállású köztisztviselők tartoznak. Továbbá bizonyos *corps*-ok

ministres [...] aux emplois de direction dans [...] les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres. Décret n°59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales.

⁹⁰ PEISER (2012): *i. m.* 24.

⁹¹ 1946. október 19.

speciális szabályai leronthatják a kerettörvény rendelkezéseit. A kerettörvény pontosan meghatározza, melyik *corps* élhet az eltérés lehetőségével. Ezek az ENA útján kiválasztott *corps*-ok (*administrateur général*), tanárok, kutatók, s egyéb technikai jellegű *corps*-ok.

2. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei

A jogi szabályozás struktúrája *több jogforrási szintből tevődik össze*. A jogállásra vonatkozó normákat az Alkotmány, törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek, közigazgatási bírósági döntések tartalmazzák.

Az *Alkotmány* rendelkezik az *egyenlőség elvéről*, amely szerint minden állampolgárnak joga van arra, hogy tehetségének, rátermettségének megfelelően közhivatalt töltsön be. Ugyancsak az Alkotmányban szerepel az *elszámoltatás*, illetve a *védelem elve*. Az előbbi szerint minden köztisztviselő köteles számot adni a társadalomnak saját munkájáról. Az utóbbi azt rögzíti, hogy a köztisztviselő a végrehajtó hatalom alá tartozik, de *törvényi garanciák* védik. Ezek közé tartozik a *versenyvizsga*, a *részvételi jogok* biztosítása választott „munkavállalói” képviselő útján (paritásos bizottságok), valamint a *teljesített szolgálat alapján járó illetményre* való jogosultság.⁹² Az Alkotmány határozza meg a *szakszervezeti jogokat* is.

Egységes *kerettörvény*⁹³ szabályozza valamennyi köztisztviselő jogállását, de a keretszabályokon belül önálló, *speciális jogállási törvények* rendezik az állami, önkormányzati szerveknél, illetve kórházi intézményeknél dolgozó köztisztviselők státuszát. A többszintű törvényi szabályozás azonban nehezen áttekinthetővé tette a joganyagot, ezért a törvényeket kódexbe (*Code général de la Fonction publique*) foglalták egységes tematika szerint.⁹⁴ A kódex tartalmazza az általános és speciális rendelkezéseket. Megszüntették a felesleges párhuzamosságokat.

A *kódex* 8 könyvből áll:
- jogok, kötelezettségek, védelem;

⁹² PEISER, Gustave (2012): *Droit de la Fonction publique*. Paris, Dalloz. 35.

⁹³ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁹⁴ Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022. [Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022 | Portail de la Fonction publique \(fonction-publique.gouv.fr\)](https://www.fonction-publique.gouv.fr/) (2022. szeptember 25.).

- társadalmi párbeszéd és szakszervezeti jogok gyakorlása;
- toborzás;
- a működés és az emberi erőforrás gazdálkodás elvei;
- karrier és szakmai életpálya;
- munka-és pihenőidő;
- díjazás és szociális tevékenység;
- megelőzés és védelem a munkabiztonság és egészség területén.

A kormányrendeletek az egyes köztisztviselői kategóriák speciális szabályait határozzák meg.

A jogszabályok mellett jelentős szerepe van a jogállási kérdések rendezésében a *közigazgatási bírósági joggyakorlat*nak is. Ennek történelmi okai vannak, ugyanis a jogi szabályozás sok esetben a korábbi bírósági joggyakorlat kodifikálását jelentette.⁹⁵

3. Közzolgálati személyzetpolitika szereplői

3.1. Központi szervek

3.1.1. Miniszterelnök

A miniszterelnök irányítja a közzolgálatot (*direction de la fonction publique*), őrködik a kerettörvény betartása felett.

3.1.2. Közzolgálati miniszter

A kormányzati személyzetpolitika alakításában meghatározó szerepet játszik a „közzolgálati miniszter” (*Ministre de la transformation et de la fonction publiques*). Előkészíti, és végrehajtja a kormány közzolgálati

⁹⁵ Így például a *Conseil d'État* sokáig ellenezte ugyan a köztisztviselői jogok törvényi garanciáit, mert prioritásként kezelte a közhatalom előjogait – pl. több döntésében megerősítette, hogy a közzolgálatban megengedhetetlen a sztrájk – később azonban, a XX. század elején álláspontja gyökeresen megváltozott, s egyre inkább a köztisztviselői jogok védelmezőjeként tűnt fel. Lassan feladta azt az álláspontját, hogy a *tisztán igazgatási aktusokkal* szemben nem vehető igénybe jogorvoslat, mivel a közhatalom nem tehető azokért felelőssé. Ezt kiegészítette azzal, hogy a vezető által diszkrecionális, vagy fegyelmi jogkörében beosztottjával szemben elkövetett visszaélésért még abban az esetben sem követelhető kártérítés az állammal szemben, ha az eljárás köztisztviselői jogot sértett. LAFERRIÈRE, Édouard (1888): *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. T. II, 1er éd., Berger-Levrault. 175.

személyzetpolitikáját, biztosítja a köztisztviselői állomány jogainak, kötelezettségeinek, valamint karrierelveinek tiszteletben tartását, irányítja a közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodásának megújítását, valamint koordinálja az állami HR-politikát, és érvényesíti az összkormányzati szempontokat.⁹⁶ Ezekhez nyújt támogatást a Közzszolgálati és Igazgatási Főigazgatóság (*Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*).⁹⁷

3.1.3. Közzszolgálati tanácsok⁹⁸ (*Les conseils de la fonction publique*)

A társadalmi párbeszéd horizontálisan tagolt rendszerben zajlik. A teljes közszolgálatot átfogó szociális párbeszéd legmagasabb szintű fóruma a Közös Közzszolgálati Tanács (*Conseil commun de la Fonction publique*).⁹⁹ Konzultatív hatáskörébe tartoznak a kerettörvényben szabályozott jogállással összefüggő, illetve a háromból legalább két alrendszer együttesen érintő kérdések, kapcsolódó jogszabályok tervezetei. Munkavállalói és munkáltatói oldalakból (*collèges*) áll (30 szakszervezeti képviselő,¹⁰⁰ 18 munkáltatói képviselő)¹⁰¹. Az ülésein a közszolgálati miniszter elnököl.

Az Állami Közzszolgálati Főtanács (*Conseil supérieur de la fonction publique de l'État*) az állami közszolgálatot érintő általános jogállási kérdéseket

⁹⁶ Décret n° 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics, article 3.

⁹⁷ Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique, article 2, 7.

⁹⁸ Részletes leírás itt található: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social> (2018. december 2.).

Jogszabályok: Circulaire du 31 décembre 2012 d'application du décret n°2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État; Décret du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État; Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, notamment l'article 9; Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État; Circulaire du 5 janvier 2012 relative au règlement intérieur type des comités techniques.

⁹⁹ Décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique.

¹⁰⁰ A mandátumokat a technikai bizottsági (comité technique) tagok választásán elért eredmény alapján osztják el egymás között.

¹⁰¹ 6-6-6 képviselővel rendelkeznek az állami, önkormányzati, kórházi munkáltatók.

tárgyalja. A konzultatív hatáskörén túlmenően egyedi fegyelmi ügyekben is eljár fellebbviteli fórumként.¹⁰² Munkáltatói és munkavállalói oldalból áll.

A Területi (Önkormányzati) Közzszolgálati Főtanács (*Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*) a területi közzszolgálat érdekegyeztetési fóruma. Jogszabály tervezetekről nyilvánít véleményt. Tagjai önkormányzati és szakszervezeti képviselők egyenlő arányban.¹⁰³

A Kórházi Közzszolgálati Főtanács (*Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière*) – hasonlóan az Állami Közzszolgálati Főtanácshoz –, egyrészt konzultációs jogkörrel rendelkezik, s véleményt nyilvánít a hatáskörébe tartozó jogszabály tervezetekről, másrészt fegyelmi ügyekben fellebbviteli fórumként jár el. Tagjai reprezentatív szakszervezetek képviselői, kórházi munkáltatók, települési és megyei önkormányzatok képviselői.

3.2. Helyi szervek

A munkáltatók keretén belül működő, helyi szintű szervek feladata, hogy biztosítsák a személyi állomány számára a HR-gazdálkodásban, valamint az egyéni karrierekkel kapcsolatos döntésekben való közreműködést.

3.2.1. *Paritásos Igazgatási Bizottság/Paritásos Konzultatív Bizottság (Commission administrative paritaire, rövidítve: CAP; la Commission consultative paritaire, rövidítve: CCP)*

A CAP a köztisztviselők, a CCP a nem kinevezett (szerződéses) alkalmazottak munkahelyi érdekegyeztetési szerve. Bizonyos egyedi munkáltatói intézkedések (pl. mobilitás, előmenetel, értékelés) meghozatala előtt ki kell kérni a véleményüket. Tagjai egyenlő arányban tevődnek össze a köztisztviselők és a munkáltató képviselőiből. Ha ugyanazon a munkahelyen több *corps*-ba szerveződnek a köztisztviselők, mindegyik *corps*-nak saját CAP-ja van.

3.2.2. *Technikai bizottság (comité technique, rövidítve: CT)*

¹⁰² Décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat. Lásd még: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F510> (2018. december 2.).

¹⁰³ Lásd részletesebben: <https://www.csft.org/organisation-du-csft> (2018. december 2.).

A CT a munkáltató szervezetével és működésével kapcsolatos terveket, döntési javaslatokat véleményezi (pl. létszám, munkakörök, jogállás, javadalmazás, képzés, diszkrimináció). A technikai bizottságok nemcsak a munkáltatónál, hanem ágazati szinten is működnek (pl. *comité technique ministériel*). Köztisztviselők és a munkáltató képviselőiből áll. Véleménye nem köti a munkáltatót.

4. A közszolgálati jog alapfogalmai

A francia közszolgálatnak saját fogalomrendszere van, amelynek ismerete nélkül nem lehet működését megérteni. Ebbe a körbe tartozik a *corps*, a kategória (*catégorie*), a besorolás (*grade*) és a munkakör (*emploi*) fogalma.¹⁰⁴

4.1. Corps

A francia modell korporációs rendszerre épül. Kialakítását Napóleonhoz kötik, akinek meggyőződése volt, hogy a kizárólag közérdeknek alárendelt, külső hatalom befolyásától védett hivatalnoki kar létrehozásának a *corps* az egyedüli eszköze. *„Olyan korporációt akarok, amelynek egyedüli ambíciója, hogy hasznos legyen és nincs más érdeke, mint a közérdek. Olyan szakmai testületet akarok, amelynek igazgatása és jogállása biztosítja, hogy soha ne tehesse rá senki könnyedén a kezét.”*¹⁰⁵

A fogalom gyökere visszanyúlik az egyetemi korporációkig (*universitas corporatio*), illetve a rendi korporatív szervezetekig (kézműves és kereskedő céhek). Az előbbit a tudományos ismeretek birtoklása, a tudás gyarapítása jellemezte, míg az utóbbi korporatív jellegét a közös státusz szabályok adták.¹⁰⁶ A *corps*-ok lényege tehát a *közös tudással*, valamint az *erős szakmai identitással* és *sajátos jogállással* írható le.

A korporációs rendszer alapját a *corps*-ok képezik, amelyek egy-egy

¹⁰⁴ Lásd még ezekről: HAZAFI Zoltán (2009): Közzszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda). Pécs, Doktori értekezés. HAZAFI Zoltán (2017): A karrier és munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/3.

¹⁰⁵ PELET (1833): *Opinions de Napoléon*. Paris. 162.

¹⁰⁶ Céhszabályok határozták meg a tagok jogállását, egymáshoz való viszonyát, valamint a céhen kívüli viselkedését. In: PAPHÁZI Tibor (1993): A német egyesületi modell és kialakulása. *Szociológiai Szemle*, 1993/3-4. 101–119.

sajátosan szabályozott életpályát jelentenek. Minden egyes *corps*-nak speciális besorolási- és előmeneteli szabályrendszere van. Ez azt jelenti, hogy a mintegy 700 *corps* ugyanennyi differenciált szabályrendszert takar.

A *corps*-ok jelentősége eltérő. Van olyan, amelyik öt tagból áll (*inspecteurs généraux des bibliothèques*), s vannak olyanok, amelyek a köztisztviselők túlnyomó többségét magukba foglalják. Néhány meghatározó *corps*-hoz tartozik az állami köztisztviselők 95%-a.¹⁰⁷

Minden köztisztviselő kinevezésével valamelyik *corps* tagjává válik, vagyis a *corps*-hoz való tartozás a kinevezés feltétele. Ez azonban nemcsak jogi kötődést teremt, hanem erős identitást is. Ez utóbbi kölcsönzi a rendszernek talán a legerősebb összetartó erőt.¹⁰⁸ Az azonos identitás közös testületi szellemiséget (*l'esprit de corps*) formál, amely még arra is képes, hogy a jogi értelemben egymástól elkülönülő *corps*-okat kulturálisan eggyé kovácsolja. Ilyen a jogilag nem létező *corps préfectoral*,¹⁰⁹ amelynek szellemisége több *corps* tagjait is „összetartja”. S ugyanez fordítva is igaz, a közös szakmai, testületi identitás hiánya gyakorlatilag „nem létezővé” tehet egy a *corps*-ot.¹¹⁰ Erre példa a több minisztériumot átfogó, horizontálisan szerveződő *corps interministériel des administrateurs civils*, amelynek megerősödését az erős ágazati fragmentáció hátráltatja.

A *corps*-ok rendszerének legfőbb hátránya, hogy valójában egy *jogi fikció*, amelynek semmiféle kapcsolata nincs a köztisztviselő által ténylegesen ellátott funkcióval. Ugyanazt a munkakört különböző *corps*-ba tartozó köztisztviselők is elláthatják, illetve ugyanannak a *corps*-nak a tagjai más és más munkakört is betölthetnek.¹¹¹ A besorolásból semmi nem tudható meg a tényleges funkcióról.

A *corps*-ok a társadalmi elismertség szempontjából sem egyformák. A

¹⁰⁷ La réforme des cadres statutaires. Direction Générale de l'administration et de la fonction publique.

¹⁰⁸ KESSLER, Marie-Christine: *Les grands corps de l'Etat Paris – De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française*. hivatkozva EYMERI, Jean-Michel (1986): Presse de la FNSP. 9–11.; EIPASCOPE, 2002/2.

¹⁰⁹ A *corps des préfets*, *corps des sous-préfets* és a *corps des administrateurs civils* köztisztviselőit köti össze egy erős közös értékrend.

¹¹⁰ A *corps interministériel des administrateurs civils* az összkormányzati szemlélet erősítését szolgálja, de a jelentős ágazati fragmentáció miatt nem tudott megerősödni.

¹¹¹ *Livre blanc sur la fonction publique*. 104.

legnagyobb társadalmi presztízzsel az ún. *grands corps*-ok rendelkeznek, amelynek tagjai az *École Nationale d'Administration*-ból, illetve az *École polytechnique*-ből kerülnek ki.¹¹²

4.2. Kategória

A *corps*-ok hierarchikusan épülnek egymásra. Három kategóriába sorolhatóak (A,B,C) attól függően, hogy milyen szintű iskolai végzettség alapján történik a köztisztviselők kiválasztása.¹¹³ A „C” kategóriába az általános iskolai (*diplôme national du brevet*), vagy középfokú végzettségű (*certificat d'aptitude professionnelle*), a „B” kategóriába az érettségizett (ritkán szakképzéssel kiegészítve), míg az „A” kategóriába a diplomás jelöltek pályázhatnak (leggyakrabban *licence*, ritkábban 5 éves képzésre épülő diploma). Bár a *corps*-ok önálló, speciális életpályát jelentenek, a karrier azonban nemcsak abban nyilvánulhat meg, hogy az idő múlásától függően a köztisztviselő magasabb fokozatba kerül, hanem abban is, hogy egy *magasabb kategóriájú corps*-ba lép. Ehhez azonban versenyvizsgát kell tennie (*concours interne*) – amelyet élesen meg kell különböztetni a „külsősök”, pályakezdők számára meghirdetett versenyvizsgától (*concours externe*).¹¹⁴ A kép teljességéhez hozzá tartozik, hogy a magasabb *corps*-okba (*Conseil d'Etat*, *Cour des Comptes*, *l'Inspection des finances*) történő kinevezés tekintetében, keretek között ugyan, de érvényesül a köztársasági elnök, illetve a kormány *diszkrécionális jogköre*. Ily módon politikai okok miatt, vagy éppen egy szakmai életút elismeréseként, versenyvizsga nélkül is adható ezekbe a *corps*-okba kinevezés (*tour extérieur*).

4.3. Besorolás

¹¹² Az öt legnagyobb társadalmi presztízzsel rendelkező *corps*: le Conseil d'Etat, l'Inspection des finances, la Cour des Comptes, les ingénieurs des Mines, les ingénieurs des Ponts et Chaussées. In: EYMERI (1986): i. m. 9–10.

¹¹³ EYMERI (1986): i. m. 9.

¹¹⁴ A Nagy Francia Forradalom által hirdetett egyenlőség (*égalité*) eszméjéhez híven a francia versenyvizsga rendszer a világ egyik legdemokratikusabb kiválasztási rendszere. Egyfelől – főszabályként – kizárólag versenyvizsga útján, az elért eredménytől függően lehet a közigazgatásba bekerülni (*concours externe*), másfelől a belső előmenetel csak a köztisztviselő ambíciójától függ, a belső versenyvizsgához (*concours interne*) nincs szükség a munkahelyi felettes jóváhagyására, vagy más, harmadik személy egyetértésére, ajánlására. Az ingyenes oktatás, illetve a széles körben igényelhető ösztöndíjrendszer a szegényebb társadalmi rétegek számára is megnyitja az utat a felemelkedés előtt. In: EYMERI (1986): i. m. 14.

A francia közzolgálat mintává vált jellemzője, hogy a köztisztviselő *besorolása, szakmai életpályája elválik* munkakörétől, mivel kinevezése nem konkrét munkakör betöltésére, hanem a közzolgálat egészére szól. A besorolás az életpályája során mindvégig a köztisztviselőhöz tartozik, attól nem fosztható meg. Ezzel szemben a munkakört a kormány határozza meg, s azt bármikor meg is változtathatja. Ugyanakkor megszüntetése nem érinti a köztisztviselő jogviszonyát. Besorolását munkakörétől függetlenül megőrzi.

A kormány szabadon alakíthatja a munkaköröket, de törvény garantálja a köztisztviselő foglalkoztatásának fenntartását. A kormány szervezetalkítási szabadságával élve egyedül a munkakör felett rendelkezhet (létrehozhat, átalakíthat, megszüntethet), a jogviszonyt, s a besorolást törvény védi, s ez képezi a politikai semlegesség legfőbb garanciáját.

A besorolás és a munkakör szétválasztására épül a díjazás is.

4.4. Munkakör

A besorolás és a munkakör szétválasztása nem nyújt korlátlan mozgásteret a munkáltató számára. Így például a köztisztviselőnek alanyi joga van a munkakörre. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató ugyan szabadon megváltoztathatja a köztisztviselő munkakörét – akár azt meg is szüntetheti – de ilyenkor észszerű időn belül egy másik megfelelő munkakört kell biztosítania a köztisztviselőnek.¹¹⁵

A munkáltató a *kormány diszkrecionális hatáskörébe tartozó munkakörök* esetén élvezi a legnagyobb döntési szabadságot. Lényegében ez azt jelenti, hogy a kormány kötöttség nélkül nevezhet ki a hatáskörébe tartozó a munkakörökbe, s bármikor meg is szüntetheti a jogviszonyt. Egy rendelet¹¹⁶ sorolja fel az említett munkaköröket (többnyire a politikusok közelében található pozíciókról van szó; kormánybiztos, főtitkár, főigazgató, nagykövet, főkonzul, prefektus) korántsem kimerítő jelleggel, mivel a *Conseil d'État* esetenként mérlegelheti a munkakör jellegére figyelemmel,

¹¹⁵ PEISER (2012): *i. m.* 42.

¹¹⁶ Décret n°85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

hogyan az adott munkakör összeegyeztethető-e a bizalmi elvvel. Ugyanakkor önmagában az a tény, hogy valakit a kormány diszkrecionális jogkörében eljárva köztisztviselői pozícióra nevezett ki, még nem jelenti a köztisztviselői „minőség” megszerzését is egyben. A rendkívüli eljárás keretében kinevezett személy nem válik köztisztviselővé.¹¹⁷

5. Kiválasztás, jogviszony létesítése

A közszolgálati jogviszony *kinevezéssel* jön létre, amelynek eredményeként a köztisztviselő normatívan szabályozott „munkavállalói pozícióba” (*situation statutaire et réglementaire*) kerül, mivel a kinevezés tartalmát jogszabályok határozzák meg.¹¹⁸

A kiválasztás versenyvizsga alapján történik, de bizonyos társadalmi csoportok kivételt képeznek. Így például a mozgássérültek, vagy a katonai szolgálatból leszerelt jelentkezők (*reconversion des militaires*),¹¹⁹ valamint a PACTE¹²⁰ hatálya alá tartozó fiatalok. A versenyvizsgák egy része közvetlen belépési lehetőséget nyújt valamelyik *corps*-ba, besorolási fokozatba, míg más versenyvizsgák a közigazgatási képzéshez vezető utat nyitják meg (adó, vám, nővérképzés stb.).

Általános alkalmazási feltételek:

- állampolgárság;
- fizikai alkalmasság;
- közügyekben való részvétel joga;
- büntetlen előélet;
- versenyvizsga szerinti iskolai végzettség.

¹¹⁷ PEISER (2012): *i. m.* 43.

¹¹⁸ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires: Article 2-4.

¹¹⁹ Évente mintegy 15 000 katona tér vissza a civil életbe. *Défense Mobilité*-program segíti a leszerelt katonákat az elhelyezkedésben. <https://www.defense-mobilite.fr//> (2018. október 8.).

¹²⁰ A társadalmi diverzitás figyelembevételére érdekében lehetővé teszik, hogy az érettségivel alacsonyabb iskolai végzettségű fiatalok is bekerülhessenek a közszolgálatba („C” kategória) hagyományos versenyvizsga nélkül. Ennek azonban az a feltétele, hogy munkavégzéssel vegyes és tutorált képzésben vegyenek részt valamelyik közigazgatási szervnél, illetve ennek során bizonyítsák alkalmasságukat. A könnyített bekerülést azoknak is biztosítják, akik tartósan munkanélküliek. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/score/autres-recrutements/pacte-a-letat> (2018. október 10.).

5.1. Állampolgárság

Főszabály szerint a köztisztviselői kinevezéshez EU állampolgársággal, vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárságával kell rendelkezni. Francia állampolgárság csak olyan munkakörökben követelmény, amely az állami szuverenitáshoz kapcsolódik. Ugyanakkor a tudományos kutatásban, felsőoktatásban, egészségügyben egyáltalán nincs állampolgársági korlátozás.¹²¹

5.2. Fizikai alkalmasság

A köztisztviselőnek egészségileg alkalmasnak kell lennie a munkakör ellátására.

5.3. Közügyekben való részvétel joga (*droits civiques*)

A közügyekben való részvételtől eltiltott személy nem gyakorolhatja a közhivatal viseléshez fűződő jogát (*interdiction d'exercer dans la fonction publique*). A közügyektől való eltiltást (*privation de droits civiques*) bíróság szabhatja ki – főszabályként – legfeljebb 6 évre. Bizonyos bűncselekmények esetén a közügyektől eltiltás automatikus, pl. vesztegetés.

5.4. Büntetlen előélet

A büntetlen előélet tiszta erkölcsi bizonyítvánnyal (*casier judiciaire vierge*) igazolható. Az erkölcsi bizonyítvány (*bulletin n°2 du casier judiciaire*) nem tartalmazza a szabálysértéseket, felfüggesztett büntetéseket stb.

5.5. Versenyvizsga szerinti iskolai végzettség

Besorolási kategóriától függően változik az iskolai végzettség szintjére vonatkozó feltétel. A „C” kategóriában az általános iskolai (*diplôme national du brevet*), vagy a középfokú végzettség (*certificat d'aptitude professionnelle*), a „B” kategóriában az érettségi, míg az „A” kategóriában a felsőfokú iskolai végzettség a versenyvizsgára jelentkezés feltétele.

A versenyvizsga hagyományos, akadémiai jellegű számonkérése helyett, vagy annak kiegészítéseként lehetőség van a megszerzett tapasztalat,

¹²¹ Ministère de la fonction publique: *Être recruté dans la fonction publique*, 2016. 10.

képesség értékelésére is (*reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle*).

Bizonyos feltételek esetén – versenyvizsga nélkül – szerződéssel is lehet alkalmazni (*agents non titulaires*). Erre akkor kerülhet sor, ha:

- nincs olyan *corps*, amelyik alkalmas lenne a feladat ellátására, vagy a feladat jellege, illetve a szolgálati igény a szerződéses alkalmazást indokolja;
- a munkakör részmunkaidőben is ellátható;
- a munkavégzési igény szezonális vagy alkalomszerű.

Besorolás hiányában díjazásukat a tevékenység jellegének, felelősségi szintjének, az iskolai végzettség, szakmai tapasztalat figyelembe vételével állapítják meg. Ugyanakkor támogatják szerződéses jogviszonyuk közszolgálati jogviszonnyá, illetve határozott idejű szerződésük határozatlan időjűvé alakítását.

6. Pályabiztonság, jogviszony megszűnése és megszüntetése

A jogviszony megszüntetésére, illetve megszűnésére csak törvényben meghatározott indokokalapján kerülhet sor. Ezek a következők:

- lemondás (*démission*);
- felmentés (*licenciement*);
- hivatalvesztés (*révocation*);
- önkényes távolmaradás (*abandon de poste*);
- nyugdíjazás (*admission à la retraite*).

6.1. Lemondás

A köztisztviselőnek a jogviszony megszüntetésére vonatkozó, írásbeli nyilatkozatát lemondásnak nevezzük. Valójában azonban ez nem egyoldalú megszüntetés, mivel szükség van a munkáltatói jogkör gyakorlójának elfogadó nyilatkozatára is. A munkáltató 4, illetve 1 hónapon¹²² belül nyilatkozhat a lemondás elfogadásáról, hallgatását azonban nem lehet beleegyezésnek tekinteni. Ez utóbbi esetben a köztisztviselő bírósághoz fordulhat. Ha a munkáltató megtagadja a hozzájárulását, a köztisztviselő a

¹²² Államigazgatásban 4, a területi és a kórházi közszolgálatban 1 hónap áll a munkáltató rendelkezésre.

CAP-hoz fordulhat.¹²³

6.2. Felmentés

Felmentésre csak a köztisztviselő személyével, illetve magatartásával összefüggő okból kerülhet sor. Ilyen a szakmai alkalmatlanság (*insuffisance professionnelle*), amelyet meg kell különböztetni az egészségügyi alkalmatlanságtól, illetve a hivatalvesztéstől. Törvény ugyan elrendelhet létszámcsökkentést (*loi de dégagement des cadres*), erre azonban – a Vichy-kormány időszakát kivéve – még nem került sor.¹²⁴

6.3. Hivatalvesztés

Fegyelmi eljárás során kiszabható legsúlyosabb fegyelmi büntetés.

6.4. Önkényes távolmaradás

Ha a köztisztviselő észszerű indok nélkül elhagyja munkahelyét, s oda nem tér vissza, a jogviszonyát a munkáltató megszünteti.

6.5. Nyugdíjazás

Ez a „normális” módja a jogviszony megszűnésének. Ha a köztisztviselő eléri az öregségi nyugdíjkorhatárt, nyugdíjba vonulása kötelező. Az öregségi nyugdíjkorhatár *corps*-onként változik 60-65 év között. A köztisztviselők speciális nyugdíjrendszerbe tartoznak. Nyugdíjuk alap- és kiegészítő nyugdíjból áll.

7. Előmenetel, díjazás, mobilitás

7.1. Előmenetel

A *corps*-ok besorolási fokozatokat foglalnak magukba, a besorolási fokozatok fizetési fokozatokra osztottak. A magasabb besorolási fokozatba lépés feltétele a megfelelő alkalmasság (*pris en considération des*

¹²³ Décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions, articles 58–60.

¹²⁴ Loi no 84-16 du 11 janvier 1984. 69. cikkely.

aptitudes) és – esetenként – vizsga (*examen professionnel*) teljesítése. A fizetési fokozatok közötti előmenetel a szolgálati idő függvénye.

7.2. Díjazás

Az illetmény három összetevőből áll: besorolási illetmény (*traitement indiciaire*), illetménykiegészítés (*complément indiciaire*), pótlékok (*indemnités*). Az első a besorolás függvénye, s a teljes illetmény kb. 82%-át teszi ki. A második a besorolási illetmény bizonyos százaléka, pl. lakhatási támogatás (*indemnité de résidence*), családi pótlék (*supplément familial de traitement*) stb. Idetartozik még a betöltött munkakör sajátosságait, pl. nagyobb felelősséget elismerő juttatás (*nouvelle bonification indiciaire*), amelynek összege ugyanakkor csaknem elhanyagolható (a teljes illetmény 3%-a). A harmadikként említett pótlékok *corps*-onként, besorolásonként különböznek, s egy átláthatatlan rendszert képeznek (számuk több ezerre tehető). A teljes illetmény 15%-át adják.¹²⁵ A rendszeres díjazáson felül jutalom és prémium adható.

2014-ben egységesítették a pótlékrendszert, s bevezették az egységes munkakör- és kompetencia-alapú pótlékrendszert [*régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)*]. A munkaköröket különböző funkció-csoportokba sorolják a tevékenység jellege (vezetés, koordinálás, koncepcionálás, menedzselés), a szakértelem (technikai ismeretek, tapasztalatok, képzettség), munkaköri kitettség és függőség szerint. Ehhez társulhat kiegészítő pótlék, a szakmai elkötelezettség, a csapatmunkához való hozzájárulás ellentételezésére, évente egy vagy két alkalommal.

A mesterségesen kialakított besorolási osztályok, fokozatok szerinti illetmények egyfajta *absztrakciót* tükröznek, s e miatt általában egyrészt nem követik a munkaerő-piaci viszonyok változását, másrészt nem differenciálódnak a munkaköri sajátosságok szerint.

A vásárlóerő megtartását külön pótlék szolgálja (*garantie individuelle du pouvoir d'achat*), amely az infláció és az illetménynövekedés közötti különbséget pótolja.

¹²⁵ *Livre blanc sur la fonction publique*. 139.

7.3. Mobilitás

A mobilitás jogi keretét *hatféle pozíció* biztosítja. A szolgálati érdekből történő mozgatás (*mise à disposition*) esetén mintegy „kölcson adják” a köztisztviselőt, aki megőrzi előmenetelét és díjazását az eredeti *corps*-jában, egy másik szervnek (akár magánszervezetnek is, ha közérdekű feladatot lát el), vagy intézménynek. A leggyakoribb pozícióváltás azonban a *détachement*, amelynek lényege, hogy a köztisztviselő saját kérelmére, határozott időre (általában öt évre), vagy határozatlan időre kikerül saját *corps*-jából, s egy másik *corps*-ba, állami, vagy önkormányzati tulajdonú vállalathoz, egyesülethez, alapítványhoz, közérdekű feladatot ellátó magánszervezethez, nemzetközi szervezethez, vagy külföldi állam szervéhez „helyezik át”. Szintén a *détachement*-t alkalmazzák, ha köztisztviselő politikai megbízatást kap. A *fonctionnaire détaché* megőrzi jogát arra, hogy az „áthelyezés” megszűnését követően – megtartva előmenetelét és nyugdíjjogosultságát – reintegrálódjon saját *corps*-jába. A mobilitás a közzsféra kereteit is átlépheti (*mise hors cadres*), amikor a köztisztviselő vezető beosztásba kerül egy magánvállalatnál a köztisztviselőinél jóval magasabb fizetésért, de szintén visszatérhet – a *détachement*-hoz hasonló kedvezményekkel – saját *corps*-jába. A mobilitás ösztönzésére mobilitási pótlék (*indemnité lié à la mobilité*) állapítható meg.

8. Teljesítményértékelés

Általános értékelési módszer az egyéni értékelő megbeszélés, amelynek célja, hogy a köztisztviselő visszajelzést kapjon munkájáról, illetve elősegítse a mobilitás és a karrier tervezését.¹²⁶ A megbeszélést a közvetlen vezető folytatja le évente egyszer az elért eredményekről, az elérendő célokról, kompetencia követelményekről, fejlesztési és továbbképzési igényekről, valamint a karrier lehetőségekről. Az értékelés írásban történik, amelyet a szervezet vezetője hagy jóvá. Az értékelés eredményét figyelembe veszik az előmenetelnél, pl. az eredménytől függően gyorsítani vagy lassítani lehet az előrelépést, illetve pályázni lehet magasabb besorolási fokozatba. Az értékelés képezi alapját a teljesítménytől függő pótlék megállapításának.

¹²⁶ La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels; le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État; circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

9. Jogok és kötelezettségek

9.1. Főbb jogok

Ezek a következők:

- véleménynyilvánítás szabadsága;
- sztrájkjog;
- szakszervezeti jog;
- továbbképzéshez való jog;
- részvételi jog;
- teljesített szolgálat alapján járó díjazás joga;
- védelemhez való jog.¹²⁷

9.1.1. Véleménynyilvánítás szabadsága

A *laicitás*, valamint a *politikai semlegesség* elve prioritást élvez a véleménynyilvánítás szabadságával szemben. Az oktatóknak világnézeti semlegességet kell tanúsítaniuk az oktatási intézményekben. Vallási hovatartozásra utaló jelkép látható viselete tilos, ennek megsértése fegyelmi vétséget valósít meg. A köztisztviselő nem végezhet politikai propagandát, s meg kell őriznie lojalitását a mindenkorai kormánnyal szemben. Szolgálaton kívül a véleménynyilvánítás szabadsága érvényesül, de ebben az esetben sem korlátlanul. A vélemény kifejezésének megengedhetőségére nincs általános szabály, a bírói jogalkalmazás esetenként mérlegeli a körülményeket. Általában azonban elmondható, minél magasabb beosztással, nagyobb felelősséggel rendelkezik a köztisztviselő, annál inkább tartózkodnia kell a politikai véleménynyilvánítástól, a kormány kritikájától, pl. kötelezettségszegést követett el egy prefektusi, nők jogainak védelmével foglalkozó köztisztviselő, aki nyilvánosan bírálta a nők jogainak védelmét ellátó önálló minisztérium megszüntetését.¹²⁸

9.1.2. Szakszervezeti jogok és sztrájkjog¹²⁹

¹²⁷ La circulaire B8 n°2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État.

¹²⁸ CE, 28 juillet 1993, Mme marchand, RD publ. 1994, p. 1879.

¹²⁹ Circulaire relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État. [Circulaire du 3 juillet 2014 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État](#) (2022. szeptember 25.).

Az általános garanciák ismertetésekor már említettük, hogy a törvény biztosítja a *szakszervezet* létrehozása, valamint a szakszervezethez való csatlakozás szabadságát. A szakszervezet bírósághoz fordulhat a köztisztviselői státuszt érintő jogszabályokkal, illetve az egyéni munkáltatói intézkedésekkel szemben, ha azok sértik a köztisztviselői kollektíva érdekeit.

A szakszervezetek országos szinten részt vesznek a kormánnyal, illetve az önkormányzati és kórházi munkáltatókkal folytatott bértárgyalásokon. A bértárgyalásokhoz hasonlóan zajlanak az egyéb munkafeltételekről szóló érdekegyeztetések.¹³⁰ A szakszervezeti jogok gyakorlását a munkáltatónak elő kell segítenie, pl. helyiség rendelkezésre bocsátása szakszervezeti tevékenységhez, tájékoztatáshoz szükséges feltételek biztosítása, munkaidő kedvezmény szakszervezeti tevékenységhez, továbbképzési szabadság.

A *sztrájkjog* – a már említett kötöttségeken túlmenően – további korlátozásokkal gyakorolható. Így például, legalább 5 nappal korábban be kell jelenteni a sztrájkot, annak célját, helyét, tervezett időtartamát. Nem szüntethetik be a munkát a kormányzásban résztvevő érdemi ügyintézői állomány tagjai (*le personnel d'autorité qui participent à l'action gouvernementale*), valamint a kormányzáshoz, személyek fizikai biztonságának megóvásához, valamint anyagi javak megőrzéséhez nélkülözhetetlen feladatokat ellátó köztisztviselők.

9.1.3. Továbbképzéshez való jog

A képzési és továbbképzési rendszer fejlődését a közzolgálat *corps*-ok szerinti tagozódása befolyásolta. Mivel a professzionális közzolgálat kialakulása előtt létrejött egyetemek csak az általános elméleti tudást nyújtották, az igazgatási területenként különböző elméleti és gyakorlati szakismeretek átadására a *corps*-ok saját képző intézményeket, közzszolgálati iskolákat (*écoles d'application*) alapítottak. Tehát más országokkal szemben az egyetemek nem váltak a közigazgatási szakemberképzés részévé. A közzszolgálati iskolákat szemben az egyetemekkel a szelektív kiválasztás jellemzi, vagyis a hallgatókat – a már

¹³⁰ L'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

bemutatott – belső és külső versenyvizsga alapján veszik fel.¹³¹

A specializálódó szakemberképzéshez vezető utat – mint a közsolgálat annyi más területén – a katonaság nyitotta meg. Később a nagy állami infrastrukturális fejlesztések – út-, hídépítés stb. – kezdetekor jött létre a mérnökképzés két iskolája (*école des Ponts*,¹³² *école des Mines*),¹³³ Ezeket további iskolák követték a korporációs rendszer logikáját követve. Az iskolák nemcsak a közsolgálat speciális képzőhelyeivé, hanem a *corps*-okat erősen összetartó – már említett – szakmai, testületi identitás kialakításának eszközeivé is váltak.¹³⁴

A közsolgálati iskolák szakmai heterogenitásához erős földrajzi tagoltság társul. Az iskolák nem egy központi helyen összpontosulnak, hanem – igazodva az országos szakember utánpótlási igényekhez – az ország különböző településein, nagyobb vidéki városaiban találhatóak. A képzőintézmények vidékre telepítése a közigazgatás delokalizációjának nevezett folyamatba illeszkedik.¹³⁵

A közsolgálati iskolák szakterületenként, *corps*-onként differenciált fejlődése egyenesen vezetett ahhoz a szemlélethez, hogy a képzőintézmények minisztériumi igényeket szolgálnak ki, s irányításuk a minisztériumi logikát követi. Ez alól egyedül az *Institut régional d'administration* (IRA)¹³⁶ képez kivételt, amelyből öt működik az országban, s a közép-káderek képzését biztosítja.

Az IRA az „A” kategóriába sorolt köztisztviselőinek (*attachés d'administration*) alapképzését és továbbképzését látja el. Versenyvizsga alapján választják ki a hallgatókat. A legalább alapszintű diplomával (érettségi + 3 év felsőfokú iskolai képzés) rendelkezők külső versenyvizsgát, míg a már kinevezett köztisztviselők – előmenetelük részeként – belső versenyvizsgát tehetnek – az utóbbiak esetében –, ha

¹³¹ *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public.* 17.

¹³² 1747-ben alapították.

¹³³ 1816-ban alapították.

¹³⁴ *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public.* 17–18.

¹³⁵ *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public.* 18–19.

¹³⁶ Décret n° 84-588 du 10 juillet 1984.

legalább 4 év szolgálati idővel rendelkeznek. Külön versenyvizsgát tehetnek azok, akik legalább 5 éves szakmai gyakorlatot szereztek a magán- vagy civil szférában, illetve választott önkormányzati képviselőként. A végzettek jellemzően a központi közigazgatásba, dekoncentrált szervekhez, illetve az oktatásigazgatásba kerülnek. Horizontális feladatokat látnak el: HR-menedzsment, jogi, gazdasági, szociális feladatok, csoportmunka vezetése, projektmenedzsment.

A felső káderek (elit) képzése több évtizeden keresztül a méltán nemzetközi híré Ecolle Nationale d'Administration (ENA) falain belül zajlott. Az iskolát 1945-ben hozták létre, okulva a II. világháború tanulságából, amely szerint jól képzett állami vezetőkre van szükség, akik válsághelyzetben is képesek helytállni. Az iskola alapítását a felsőszintű vezetők kiválasztásának demokratizálása is inspirálta.

Az ENA a közpolitikai gondolkodásra, koncepciók készítésre, megvalósításra, értékelésre, és a felsőszintű vezetői felelősség gyakorlásához szükséges módszerekre képezte a hallgatókat. Versenyvizsga útján lehetett bekerülni az intézménybe. A képzés gyakorlati és elméleti részekből állt. A végzetek a legnagyobb presztízsű *corps*-okba és a legmagasabb szintű közigazgatási posztokra kerültek, pl. *Administrateurs civils et sous-préfets*, minisztériumok, közigazgatási bíróságok, *Conseil d'État*, diplomácia stb.

Az *Action publique 2022* a közszolgálati reform részeként nyitottá tette a felsőszintű vezetői pozíciók betöltését is. Ez azt jelenti, hogy szerződéssel is lehet vezetőket alkalmazni akár a versenyszférából is. A szerződéses alkalmazás általánossá tételével meg kellett reformálni a képzés, továbbképzés rendszerét is, amelynek részeként megszüntették az ENA-t, s helyette egy új képző intézményt (*Institut du service public*, ISP) hoztak létre.¹³⁷ Az új iskolától azt várják, hogy a teljes államigazgatási utánpótlás képzési, továbbképzési bázisává válik. Ennek érdekében közös képzési modult fognak kialakítani a specializálódott közszolgálati iskolák számára. Az ISP-nek nyitottá kell válnia az akadémiai világra, s szoros együttműködést kell kialakítania az egyetemekkel. Az ISP a jövő államigazgatási vezetői számára nyújt alapképzést a specializáció, a

¹³⁷ Suppression de l'ENA, création de l'ISP : vers une réforme de la formation des cadres de l'État. [Suppression de l'ENA : réforme de la formation des cadres de l'Etat | vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr/actualite/la-vie-publique/france/2022/09/25/suppression-ena-creation-isp) (2022. szeptember 25.).

kompetencia és a professzionalizáció logikája szerint. Megújítja a továbbképzés rendszerét is, hogy a különböző továbbképzési programok a mobilitást és a karrierfejlesztést szolgálják.¹³⁸

A köztisztviselői továbbképzést egyszerre jellemzi a szolgálati érdek érvényesítése, illetve az egyéni karrier önálló alakítása. Ez azt jelenti, hogy a karrier kibontakoztatásához szükséges képzési célokat és igényeket a munkáltató és a köztisztviselő közösen határozzák meg. A jogi szabályozás egyaránt támogatja a hivatalból „elrendelt”, illetve az önálló, egyéni kezdeményezésen alapuló továbbképzéseket. Ehhez igazodnak a továbbképzési típusok is, ezért megkülönböztetjük a státuszalapú, valamint a professzionalizációs (át)képzéseket (*formation statutaire, formation professionnelle*).

A státuszalapú képzéseket a státuszszabályok írják elő. Céljuk a magasabb besorolás elérése, vagy az éppen betöltött munkakör ellátáshoz szükséges egyéni kompetenciák fejlesztése. Az előmeneteli képzések *corps*-onként különböznek. A képzésekre munkaidő alatt vagy munkaidő után egyaránt sor kerülhet. A vezető és a köztisztviselő évente közösen megbeszéli az egyéni képzési igényeket és célokat.

A professzionalizációs képzések, valójában átképzések, amelyek – szemben az előmenetelt szolgáló képzésekkel – nem az éppen betöltött munkakör, besorolás kompetenciáinak erősítését, fejlesztését szolgálják, hanem a köztisztviselő jövőbeni karrier elképzeléseinek megvalósítását. Ugyanis minden köztisztviselő lehetőséget kap arra, hogy az egyéni karrierjének kibontakoztatása érdekében ún. professzionalizációs szabadságot (*période de professionnalisation*) vegyen igénybe. Ennek lényege, hogy a munkáltatóval kötött megállapodás alapján a köztisztviselő olyan képzésen vesz részt, amellyel új szakmai ismereteket, szakképzettséget szerezhet, s így mobilitási lehetőségei is kiszélesedhetnek, mivel ezáltal más szakmai kompetenciákat igénylő beosztásba, munkakörbe kerülhet.

A saját kezdeményezésű képzéseken való részvételhez a köztisztviselő ún. kreditszámlával (*compte personnel de formation*, rövidítve: CPF) rendelkezik. A krediteket újabb szakképzettség, diploma megszerzésére lehet felhasználni. A köztisztviselő évente 24 órányi kreditet gyűjthet a számlájára, a 150 órát azonban nem haladhatja meg. A képzésekre

¹³⁸ Missions. [Missions | Institut national du service public | INSP](#) (2022. szeptember 25.).

általában munkaidő alatt kerül sor, a képzés költségét a munkáltató fizeti.¹³⁹

9.1.4. Részvételi jog

A köztisztviselőket megillető jogok közé tartozik, hogy a *konzultatív testületeken keresztül* részt vegyenek jogállásuk szabályozásának kialakításában, valamint az egyéni munkáltatói intézkedések ellenőrzésében.¹⁴⁰ Ennek részleteiről már írtunk az általános garanciák kifejtésekor.

9.1.5. Teljesített szolgálat alapján járó díjazás joga

A fentiekben már bemutattuk az illetményrendszer összetettségét, ezért itt már nem térünk ki rá. Ugyanakkor néhány elvi tétel feltétlenül ide kívánczik.

A legkisebb köztisztviselői illetménynek is meg kell haladnia a *mindenkori minimálbért*. Az illetmény összegét jogszabály állapítja meg, ezért a béralkunak nincs szerepe. Az illetmény nem egyszerűen az elvégzett munka ellenértéke, hanem egy bizonyos társadalmi nívó garanciája a köztisztviselőknek. Lehetőség van csoportos teljesítményjuttatás megállapítására is.¹⁴¹ A teljesített szolgálaton alapuló díjazás azt is jelenti, hogy csak a teljeskörűen elvégzett munka után jár illetmény. Ez különösen sztrájk esetén lehet fontos mérlegelési szempont, amikor a köztisztviselő nem a teljes munkavégzést, hanem csak néhány tevékenységet szüntet be.

9.1.6. Védelemhez való jog

A közigazgatás köteles a köztisztviselőnek védelmet nyújtani, ha

¹³⁹ [Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires; décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie; circulaire du 10 mai 2017 relative aux modalités de mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique; décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État.](#)

¹⁴⁰ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires: Article 9., Article 9 ter.

¹⁴¹ Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'Etat.

hatáskörének gyakorlásával, feladatkörének ellátásával összefüggésben fizikai vagy szóbeli *agresszió* áldozata lesz, megfenyegetik, rágalmazzák, bántalmazzák (*protection fonctionnelle*).¹⁴² A védelemhez az is hozzá tartozik, hogy szolgálati „hiba” (*faute de service*) miatt indított eljárásban megállapított polgárjogi jogkövetkezmények alól a közigazgatás a köztisztviselőt mentesíti. A védelemhez való jog részleteiről az általános garanciák tárgyalásánál már részletesen írtunk.

9.2. Főbb kötelezettségek

Ezek a következők:

- titoktartás;
- tájékoztatás;
- munkavégzés;
- engedelmesség;
- pártatlanság;
- gazdasági összeférhetetlenség.

9.2.1. Titoktartás

A köztisztviselő köteles megtartani a *szolgálati és állami titkot*. A tilalom azonban nem abszolút, bizonyos esetekben kivétel tehető, illetve egyenesen kötelező a titkot felfedni. Az első esetre példa, amikor a köztisztviselő ártatlanságát kívánja bizonyítani, illetve a felettesétől erre külön engedélyt kap. A titok kiadása kötelező, ha azzal kapcsolatban bűncselekmény jut a köztisztviselő tudomására.¹⁴³

A titoktartás kötelezettségéhez tartozik az is, hogy a köztisztviselő nem szolgáltathatja ki illetéktelen személyek részére a tudomására jutott információkat.¹⁴⁴

9.2.2. Tájékoztatás¹⁴⁵

A köztisztviselő köteles biztosítani, hogy bárki személyes adatot nem

¹⁴² Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires: Article 11.

¹⁴³ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, article 26.

¹⁴⁴ Loi n°83.634 du 13 juillet 1983, article 26.

¹⁴⁵ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, article 27.

tartalmazó közigazgatási dokumentumhoz hozzáférjen,¹⁴⁶ illetve a rávonatkozó közigazgatási irat tartalmát megismerhesse.¹⁴⁷

9.2.3. Munkavégzés

A köztisztviselő felelős a rábízott feladatok végrehajtásáért. A heti *rendes munkaidő* 35 óra, amely bizonyos speciális feladatkörökben csökkenthető. A munkáltatói jogkör gyakorlója mentesíthet a munkavégzés alól, feltéve, hogy az intézkedés nem veszélyezteti a közigazgatási szerv feladatellátását.

A köztisztviselő több jogcímen jogosult *szabadságra*. Ezek a következők:

- éves rendes szabadság;
- betegszabadság (külön esetet jelentenek a hosszú időtartamú-, valamint egyes súlyos megbetegedések);
- anyasági (apasági) szabadság (gyermekgondozása céljából);
- szakmai képzést szolgáló szabadság (lásd a professzionalizációs képzéseket);
- tapasztalatszerzést szolgáló szabadság (*congé pour validation des acquis de l'expérience*);
- kompetencia-mérleg felállítását szolgáló szabadság (*bilan de compétence*);¹⁴⁸
- szakszervezeti képzés (maximum 12 nap évente);
- családi szolidaritási szabadság (*congé de solidarité familiale*, maximum 3 hónap, - meghosszabbítható, nem fizetett);¹⁴⁹

¹⁴⁶ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

¹⁴⁷ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹⁴⁸ A köztisztviselő kérelmére, illetve hivatalból kezdeményezhető – a továbbképzési költségek terhére – ún. kompetencia-mérleg elkészítése, amely egy háromoldalú megállapodás a köztisztviselő, a munkáltató és szolgáltató szervezet között. Az erre a célra igénybe vett szabadság nem haladhatja meg évente a 24 órát. A kompetencia-mérleg az egyéni képzési, fejlesztési terv elkészítését szolgálja. [Décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007 \(article 22\) pour les fonctionnaires de l'Etat et arrêté du 31 juillet 2009 relatif au bilan de compétences des agents de l'Etat](#); [décret n°2007-1845 du 26 décembre 2007 \(articles 18 à 26\) pour les fonctionnaires territoriaux](#); [décret n°2008-824 du 21 août 2008 \(article 25 à 27\) pour les fonctionnaires hospitaliers](#).

¹⁴⁹ Gyógyíthatatlan betegségben szenvedő, végső stádiumban lévő bizonyos hozzátartozók, egyéb személyek esetén igényelhető.

- érdekegyeztetést szolgáló szabadság¹⁵⁰ (maximum 9 nap évente).

Az éves szabadság 25 nap. Pótszabadság jár azért, hogy a köztisztviselő „csúcsidőszakon”¹⁵¹ kívül veszi ki a szabadságát. Így, ha legalább 8 nap szabadságot vesz ki, 2 nap pótszabadságra szerez jogosultságot. Ha a köztisztviselő nem dolgozik folyamatosan egész évben, az éves szabadságot arányosan csökkenteni kell.

A köztisztviselő 12 hónap betegszabadságra jogosult, ezalatt 3 hónapig teljes illetményét megtartja, míg a fennmaradó időszak alatt illetményének felére jogosult. Amennyiben betegsége munkájával függ össze, gyógyulásáig teljes illetményét megkapja. Ebben az esetben az egészségügyi kezelés költségeinek megtérítését is kérheti.

Külön szabályozás rendelkezik az ún. idő-takarékszámláról (*compte épargne-temps*), amellyel bármelyik köztisztviselő rendelkezhet.¹⁵² A számlán tartják nyilván a különböző munkaidő kedvezményeket (*réduction du temps de travail*), illetve a ki nem vett szabadságot (*droits à congé accumulés*). A köztisztviselő minden évben tájékoztatást kap a számlaegyenlegéről. A számlán megtakarított szabadság, illetve szabadidő felhasználása tekintetében jelentős mozgástérrel rendelkezik. Dönthet úgy, hogy igénybe nem vett szabadságát, szabadidejét később veszi igénybe, vagy a ki nem vett napok pénzbeli megváltását, illetve a nyugdíj kalkuláció alapjául történő figyelembevételét kéri. Ugyanakkor szolgálati érdekből a munkáltató ettől eltérhet, és maga határozhatja meg a szabadság, szabadidő igénybevételének időpontját, ehhez azonban a szakszervezet képviselőjével kell egyeztetnie.

Lehetőség van a *részmunkaidőben* történő foglalkoztatásra is. A lehetőségek változatai azonban – a szolgálati érdektől függően – korlátozottak: 50%, 60%, 70%, 80% és 90%.

A határozott idejű kinevezés 6 hónap és 1 év közötti időtartamra szólhat, amely legfeljebb 3 éves időtartamig meghosszabbítható.

¹⁵⁰ Amikor konzultációs fórumon résztvevő szervezet képviselőjeként jár el a köztisztviselő.

¹⁵¹ Május 1. – Október 31.

¹⁵² Décret n°2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

9.2.4. Engedelmesség¹⁵³

A köztisztviselő köteles végrehajtani felettese utasítását, kivéve, ha az nyilvánvalóan jogsértő, vagy súlyosan sérti a közérdeket. Az *utasítás végrehajtásának* indokolatlan megtagadása fegyelmi vétség. Az engedelmesség a *lojalitás* és a jogszabályok tiszteletben tartásának garanciája is.

9.2.5. Pártatlanság

A *politikai semlegesség* kizárja, hogy a köztisztviselő beosztását bármilyen propagandára felhasználja. A kötelezettség tartalma attól függően alakul, hogy a köztisztviselő milyen helyet foglal el a hierarchiában. A *Conseil d'Etat* különösen a főtisztviselők esetében ítélte kiemelten fontosnak a pártatlanságot, szemben a választott politikai tisztséget betöltőkkel, akik széleskörűen gyakorolhatják a véleménynyilvánítás szabadságát.¹⁵⁴

9.2.6. Gazdasági összeférhetetlenség¹⁵⁵

Szigorú szabályok vonatkoznak az *egyéb keresőtevékenység* korlátozására. Főszabály, hogy a köztisztviselőnek teljes munkaerejét a közszolgálati tevékenységének kell szentelnie, ezért más keresőtevékenységet nem végezhet. Így például nem létesíthet másik teljes munkaidős foglalkoztatási jogviszonyt. Nem indíthat, illetve nem folytathat vállalkozást. Ezalól azonban a munkáltató kivételt tehet, feltéve, hogy a tevékenységet a köztisztviselő részmunkaidőben végzi. Az engedély 2 évre szólhat, amely meghosszabbítható. A munkáltató engedélyezheti – a kiegészítő jellegű keresőtevékenységet is, ha az összeegyeztethető a köztisztviselő tevékenységével.

A köztisztviselő nem lehet vezető tisztségviselő profitorientált gazdasági társaság, irányító szervében, nem adhat tanácsot, nem lehet szakértő, közigazgatási szervet érintő perben nem működhet közre, kivéve, ha közreműködésére a közigazgatási szerv érdekében kerül sor. Nem rendelkezhet – közvetlenül vagy más személyen keresztül – érdekeltséggel

¹⁵³ Loi n°83.634 du 13 juillet 1983, article 28.

¹⁵⁴ https://www.fonction-publique.gouv.fr/droits-et-obligations#Obligation_obeissance_hierarchique_ (2018. október 16.).

¹⁵⁵ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 25.

olyan gazdasági társaságban, amelynek ellenőrzése munkáltatójának hatáskörébe tartozik.

10. Felelősség

A köztisztviselőt *közigazgatási, fegyelmi, büntetőjogi és anyagi felelősség* terheli. A közigazgatási felelősség a harmadik személynek – közigazgatási jogkörben – okozott kárért való felelősséget jelent, amelynek elbírálása a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik. Ettől különbözik a köztisztviselő polgárjogi felelőssége, amelynek megítélése a rendes bíróságok hatásköre.

A fegyelmi felelősséget kötelezettségszegés alapozza meg. A kötelezettségszegés nemcsak a munkavégzéssel lehet kapcsolatos, hanem a magánéletben tanúsított magatartással is. Fegyelmi büntetést csak a fegyelmi tanáccsal történő konzultációt követően lehet kiszabni. Ez alól kivétel a figyelmeztetés és a megrovás.

További fegyelmi büntetések:

- előmeneteli tábláról való törlés (*radiation du tableau d'avancement*);
- fizetési fokozatban való visszavetés (*abaissement d'échelon*);
- ideiglenes felfüggesztés a munkakörből (*exclusion temporaire de fonctions*) maximum 15 napra;
- hivatalból történő áthelyezés (*déplacement d'office*);
- besorolási fokozatban való visszavetés (*rétrogradation*);
- ideiglenes felfüggesztés (*exclusion temporaire*) 3 hónaptól 2 évig tartó ideig;
- hivatalból történő nyugdíjazás (*mise à la retraite d'office*);
- hivatalvesztés (*révocation*).

A fegyelmi büntetéssel szemben a köztisztviselő az Állami Köszolgálati Főtanácshoz, illetve a közigazgatási bírósághoz fordulhat.

11. Főtisztviselők

Nem adható pontos definíciója annak, hogy kik tartoznak a főtisztviselők közé. Általában idesorolják azokat a *corps*-okat, amelyeknek tagjai ENA diplomával rendelkeznek: *administrateurs civils, sous-préfets, conseillers d'État, conseillers de tribunaux administratifs, corps d'inspection* stb. Ebbe a körbe tartoznak az *École Polytechnique* diplomásai (mérnökök, statisztikusok), illetve közegészségügyi felügyelő orvosok, rendőrfelügyelők stb.

Az említett főtisztviselőktől meg kell különböztetni azokat a magas rangú személyeket, akiknek a kinevezése a kormány diszkrecionális jogkörébe

tartozik.¹⁵⁶

12. Reformok

A közigazgatási reformokat általában jelentős társadalmi, gazdasági krízisek váltották ki. Az V. Köztársaság óta lezajlott reformok több hullámát különböztethetjük meg.¹⁵⁷ A legutóbbi reformcsomag (1997-2007) már többször tett kísérletet a költségvetési tervezés megújítására. Az új költségvetési tervezési mechanizmust vezettek be (*Loi organique sur la loi des finances: LOLF*), amelynek lényege, hogy a tervezést nem a bázisszempléltre, hanem a feladatokhoz kapcsolódó teljesítménycélokra helyezi, s ezzel növeli az erőforrások felhasználásának eredményességét és átláthatóságát. A LOLF hatással volt az emberi erőforrás gazdálkodásra is. Jelentős mozgásteret biztosított a vezetők számára az erőforrások felhasználásában különböző értékelési mechanizmusokkal kiegészítve. A Közpolitikák Általános Felülvizsgálatának programjához (*Révision Générale des Politiques Publiques*) kapcsolódóan bevezették a nyugdíjazás miatt megüresedett álláshelyek kötelező belső mobilitás útján történő betöltését. Ez azt jelentette, hogy a nyugdíjba vonulás miatt megüresedett három álláshelyből kettőt új felvétellel nem lehet betölteni, míg a hiányzó munkaerőt belső mobilitással lehet biztosítani. A létszám zárlat 2011-2013 között 100 ezer álláshely megszüntetését eredményezte.¹⁵⁸ Felsővezetői szinten bevezették a teljesítményalapú ösztönzést.¹⁵⁹

Ezek az intézkedések ugyan nem hoztak áttörést a korábbi státuszszabályok megváltoztatásában, de megerősödött a teljesítményszemlélet a továbbképzésben és a díjazásban egyaránt.

Egyre gyakrabban merült fel, hogy a változásokhoz való rugalmasabb

¹⁵⁶ Számuk kb. 500. [l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984](#).

¹⁵⁷ OCDE (2012): *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, France une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques*. Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique. Éditions OCDE. 245–248.

¹⁵⁸ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique; LAFARGE, François (2010): *La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité*. Revue française d'administration publique, 2010/4 (n° 136). 755–774., 764. <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-755.htm> (2018. október 27.).

¹⁵⁹ ROUBAN, Luc (2008): *La réforme de l'État et son contexte: Réformer l'État : pourquoi et pour quoi?* La réforme de l'État, Cahiers français n° 346. La Documentation française. 3.

alkalmazkodás érdekében át kell alakítani az emberi erőforrás gazdálkodást. Ennek azonban gátját képezte a rendszer két tradicionális eleme: a versenyvizsga és a foglalkoztatási védelem. Mindkét jogintézményt a pártatlan közigazgatás megőrzendő garanciájának tekintik. Ugyanakkor világosan látni kellett, hogy a pénzügyi, gazdasági válságok kezelése, a költségvetési egyensúly helyreállítása felértékelte a közigazgatással szemben támasztott hatékonyság- és teljesítménykövetelmény jelentőségét, amelyeknek egyik sem tudott megfelelni.

Jelenleg a közszolgálat gyökeres átalakítását célzó reformintézkedések megvalósítása zajlik. (*Transformation de la fonction publique*) A reformnak három célkitűzése van.¹⁶⁰

12.1. Egyszerűbb és rugalmasabb humánerőforrás-gazdálkodás

Nagyobb önállóságot adnak a munkáltatóknak. Folyamatossá teszik a szociális párbeszédet, és jobban figyelembe veszik a kompetenciaigényeket. Ezek érdekében egységesítik a szociális párbeszéd rendszerét. Megkönnyítik a kérelemre történő áthelyezést. Országosan szervezett versenyvizsgákon helyi pozíciók betöltése is megpályázható. Ez azt jelenti, hogy a versenyvizsga előtt már ismert, hogy sikeres vizsga esetén hová fogják beosztani a köztisztviselőt (*concours national à affectation locale*). Átláthatóbbá teszik az egyéni karrierrel kapcsolatos munkáltatói döntéseket. A szerződéses alkalmazás általánossá tételével a munkáltató könnyebben juthat hozzá egészen speciális szakmai kompetenciákhoz. A munkáltató projektekre szóló szerződést is köthet (*Contrat de projet*) a projekt finanszírozásától, illetve időtartamától függően. Ha valamilyen okból kifolyólag a projekt hamarabb ér véget, s e miatt a munkáltató megszünteti a szerződést, a „munkavállaló” speciális anyagi juttatásra jogosult (*indemnité spécifique*).

12.2. Új jogok

Több olyan jogosultság bevezetésére került sor, amelyek eddig csak a

¹⁶⁰ L'essentiel de la loi de #transformation de la fonction publique. https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/FP_en_France/pjl/presentation-synthetique-de-la-loi-de-TFP.pdf (2022. szeptember 25.), 20 mesures pour transformer la fonction publique. https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/FP_en_France/pjl/20-mesures-pour-transformer-la-fonction-publique.pdf (2022. szeptember 25.).

versenyszféra munkavállalóit illette meg. Ilyen például a közös megegyezéssel jogviszony megszüntetés (*rupture conventionnelle*). A munkáltatóval történő megegyezés alapján a köztisztviselő anyagi támogatást kaphat egyéni vállalkozás elindításához (*indemnité de rupture, l'allocation de retour à l'emploi*). Bizonyos feltételek esetén az 1 évnél rövidebb határozott idejű szerződés lejártával anyagi juttatás jár, hogy ezzel is segítsék az új munkahely keresését (*prime de précarité*). Az összeférhetetlenség feloldásával megengedték, hogy a részmunkaidős köztisztviselői tevékenység mellett vállalkozói tevékenységet is ellásson a köztisztviselő legfeljebb 4 évig. Ez alatt az idő alatt általában már eldől, hogy életképes-e a vállalkozás. A vállalkozás finanszírozásához anyagi juttatások vehetőek igénybe. Egyéves fizetett szabadság vehető igénybe hozzátartozó ápolása céljából. Ez eddig csak a versenyszféra munkavállalóit illette meg. Ha átszervezés miatt megszűnik az álláshely, s helyben másikat nem tudnak felajánlani, akkor a prefektus másik állami szervnél, de helyben betölthető másik pozíciót ajánlhat fel.

12.3. Példamutató közszolgálat

Gyakran előfordul, hogy valakinek a korábbi életútja érdekkonfliktussal kapcsolatos etikai dilemmát vet fel köztisztviselői kinevezésekor. Ilyenkor a közélet átláthatóságaért felelős hatóság (*la Haute autorité pour la transparence de la vie publique*) adhat véleményt kérelemre az összeegyeztethetőségről. Kedvezőtlen vélemény esetén nem történhet meg a kinevezés. Párhuzamos intézkedések segítik a hátrányos helyzetűeket a versenyvizsgával kapcsolatban.

13. Az emberierőforrás-gazdálkodás új eljárásai, módszerei, eszközei

13.1. Közzolgálati tehetségprogram

A program célja, hogy segítséget nyújtson a fiataloknak a közzolgálatba való belépésre. A tapasztalatok azt mutatják, hogy sokan azért nem választják a közzolgálatot, mert nem rendelkeznek elegendő információval a lehetőségekről, illetve a visszarettennek a versenyvizsgán való megmérettetéstől. Egy 2016-os tanulmány szerint az egyetemi hallgatók közül csak 10%-a tervezi, hogy a közzolgálatban fog dolgozni, 21%-a úgy gondolja, hogy a versenyvizsgák túlságosan szelektívek, 17%-a pedig nem tartja magát elég képzettnak ahhoz, hogy a versenyvizsgákon sikerrel szerepeljen.

A felmérések azt is mutatják, hogy növekedett a közzolgálat belterjessége. A vezetők társadalmi származása nem képezi le a szűkebb társadalmi környezet összetételét. Átlagosan 73% azoknak a tanulóknak az aránya, akiknek a szülei

magas társadalmi osztályba tartoznak, vagy értelmiségi foglalkozásuk van.

A tehetségek bevonása érdekében indították el *le plan Talents du service public* tehetségkutató programot, amely több intézkedésből áll.¹⁶¹

13.1.1. Közzolgálati „tehetségkör” (*Cordée du service public*)¹⁶²

Az Ifjúsági és Oktatási Minisztérium által kidolgozott országos program közzolgálati változatáról van szó. A program keretét kíván adni a felsőoktatási intézmények (*Université, Grande École*), valamint a középiskolák (*collège ou lycée*) közötti partnerségnek. A teljes országot lefedi. A partnerségben résztvevő intézmények „tehetségköröket” alkotnak. Jelenleg országosan mintegy 800 tehetségkörben kb. 200 ezer fiatalnak a támogatása zajlik. A „tehetségkör” vezetője (*tête de cordée*) valamelyik egyetem, *grande école*, közzolgálati iskola, vagy olyan gimnázium, amelyik felsőoktatási felvételre előkészítő osztállyal rendelkezik. Ugyanahhoz a tehetségkörhöz több gimnázium és egyetem is csatlakozhat.

A személyre szabott szakmai orientációs tanácsadás keretében különböző tevékenységek valósíthatók meg. Így például felsőoktatási intézmények, kutatólaboratóriumok megismertetése, múzeumlátogatás, konferenciákon, tudományos műhelyekben való részvétel, digitális alkalmazások bemutatása, különböző szakterületek felfedezése, felkészítés nyilvános szereplésre, szóbeli, írásbeli kifejezőkészség fejlesztése, inspiráló találkozók szervezése, mentorálás, felügyelt tutorálás egyetemi hallgatók közreműködésével. Ez utóbbi támogatására kifejlesztettek egy online oktatási platformot, amely eszköz ahhoz, hogy a tutor és a tutorált hallgató egymással kapcsolatba kerüljön.

A partnerek számára nincs kötelező program. A tevékenységeket a tanulók jellemzőihez, különösen életkorukhoz, fejlődési igényeikhez, valamint a területi jellemzőkhöz és erőforrásokhoz, illetve a vezetői szerepet betöltő felsőoktatási intézmény kapacitásához igazítják.

¹⁶¹ Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes. [Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes | Portail de la Fonction publique \(fonction-publique.gouv.fr\)](#) (2022. szeptember 25.).

¹⁶² Guide méthodologique à destination des têtes de cordées. [Guide méthodologique à destination des têtes de cordées | enseignementsup-recherche.gouv.fr](#) (2022. szeptember 25.).

A gimnáziumok pedagógiai szakértőinek bevonása kulcskérdés. A tanárok feladata, hogy kiválasszák azokat a tanulókat, akik számára a program előnyös lehet. Nekik kell meghatározniuk a kiválasztott tanulók szükségleteit, amelyek alapján megtervezhető a számukra felajánlott támogatás megtervezése.

A „tehetségkörök” program a középiskolák 4. osztályosait célozza meg. A tanulók részéről önkéntes a részvétel. Nemcsak a legkiválóbbaknak tartják fenn. A cél, hogy minél többen vegyenek részt. A programot elsősorban a kiemelt oktatási területeken vagy hátrányos helyzetű városrészekben (*les quartiers dits « prioritaires » de la politique de la ville*) indítják el.

A „tehetségkörök” szervezését és működtetését a kormányzati szervek is támogatják. Területi szinten egyfelől az oktatásigazgatási szervek (*Académie, services départementaux*), másfelől a prefektúrák.

13.1.2. Felvételi előkészítők (*Prépas Talents*)

A felvételi előkészítők azt a célt szolgálják, hogy a felsőoktatási intézményekben tanulók minél eredményesebben szerepeljenek a vezetői beosztásokra kiírt versenyvizsgákon. A 2022-es tanévben közel 2000 hely áll rendelkezésre. Felvételi előkészítőket az ország egész területén közszolgálati iskolákban, egyetemeken, politikai tanulmányok intézeteiben lehet szervezni. A hallgatókat interjú alapján választják ki. A képzést gyakorlati szakemberek (vezető köztisztviselők) nyújtják egyéni tutorálás keretében.

A felvett hallgatók a képzés ideje alatt 4000 eurós külön ösztöndíjat kapnak, ezen felül szállásra és étkezésre is igényt tarthatnak.

13.1.3. Versenyvizsga lehetőségének fenntartása

Az egészségügyben, a szociális igazgatásban, a rendvédelemben, valamint a büntetés-végrehajtásban a felvételi előkészítőn részt vett hallgatók 10-15%-a lehetőséget kap arra, hogy versenyvizsgára jelentkezzen.

13.2. Egyéniesített, közvetlen HR támogatási platform¹⁶³

Az oktatási tárca fejlesztett ki egy HR támogatási platformot (*proxirH*), amely lehetővé teszi, hogy a minisztérium minden alkalmazottja közvetlenül, személyre szabottan vegyen igénybe személyügy támogatást. Az alkalmazás segítségével a munkáltató jobban figyelembe tudja venni a személyi állomány elvárásait, s ezzel saját személyügyi tevékenységét is fejleszteni tudja.

A rendszer célja, hogy személyre szabottan támogassa és nyomon kövesse a munkatársak karrierútját. A platform a nap 24 órájában elérhető. A megadott információkat bizalmasan kezeli, s garantálja, hogy a válaszadás vállalt és ellenőrzött határidőn belül történjen.

A helyi HR célja a munkatársak karrierútjának személyre szabott támogatása és nyomon követése. Ennek érdekében a HR-tanácsadó személyre szabott támogatást nyújt, és gondoskodik arról, hogy a hozzá küldött kéréseket gyorsan és hatékonyan kezeljék. A platform lehetővé teszi, hogy a köztisztviselő írásban, vagy személyesen online lépjen kapcsolatba a HR-tanácsadóval időpont egyeztetést követően.

A személyes oldalakon kérdések tehetők fel, találkozók tervezhetők, tervek előrehaladása követhető nyomon, a HR tanácsadó folytatott megbeszélés dokumentálható, szakmai profil állítható fel és bővíthető, valamint dokumentumok archiválhatóak.

Az egyéni tanácsadás irányulhat a szakmai életút tervezésére. Ehhez a szakmai fejlődést segítő tervek elkészítéséhez, szakmai kompetenciák felméréséhez, karriermérleghez, alkalmassági és motivációs elemzésekhez kapható támogatás. Az igények azonosítását követően a HR tanácsadó mozgósítja az illetékes szakembert.

Az egyéni tanácsadás keretében a képzési igények elemzése is elvégezhető. Ennek keretében a köztisztviselő tájékoztatást kap a jogi szabályozásról, felméri a képzési igényeit, s elkészítik a képzési fejlesztési tervét.

S végül a rendszer segítséget nyújt a munkahelyi konfliktusok

¹⁶³ Plateforme de ressources humaines de proximité. [proxirH \(ac-lyon.fr\)](https://proxirh.ac-lyon.fr) (2022. szeptember 25.).

megelőzéséhez, illetve kezeléséhez. A HR tanácsadó mediációt végez az érintett felek között, s nyomon követi a helyzet alakulását.

Felhasznált források

Felhasznált irodalom

- BILAND, Émilie (2018): Vers un Big Bang dans la fonction publique? *Horizons Publics*, n°6.
EIPASCOPE, 2002/2.
- EYMERI, Jean-Michel (1986): Presse de la FNSP. 9–11.
- HAZAFI Zoltán (2009): Közzolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda). Pécs, Doktori értekezés.
- HAZAFI Zoltán (2017): A karrier és munkaköri rendszer ötvöztetésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/3.
- KESSLER, Marie-Christine: *Les grands corps de l'Etat Paris – De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française*.
- LAFARGE, François (2010): *La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité*. Revue française d'administration publique, 2010/4 (n° 136). <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-755.htm> (2018. október 27.).
- LAFERRIERE, Édouard (1888): *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. T. II, 1er éd., Berger-Levrault.
- PAPHÁZI Tibor (1993): A német egyesületi modell és kialakulása. *Szociológiai Szemle*, 1993/3-4. 101–119.
- PEISER, Gustave (2012): *Droit de la Fonction publique*. Paris, Dalloz.
- PELET (1833): *Opinions de Napoléon*. Paris. 162.
- ROUBAN, Luc (2008): *La réforme de l'État et son contexte: Réformer l'État: pourquoi et pour quoi?* La réforme de l'État, Cahiers français n° 346. La Documentation française.

Felhasznált jogszabályok

[Circulaire du 10 mai 2017 relative aux modalités de mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique.](#)

Circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

Circulaire du 31 décembre 2012 d'application du décret n°2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État.

Circulaire du 5 janvier 2012 relative au règlement intérieur type des comités techniques.

Circulaire relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État. [Circulaire du 3 juillet 2014 relative à l'exercice du droit syndical dans](#)

[la fonction publique de l'État](#) (2022. szeptember 25.).

Décret du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'Etat.

Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État.

Décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique.

Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

Décret n° 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics.

[Décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie.](#)

Décret n° 84-588 du 10 juillet 1984.

Décret n°2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

[Décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007 \(article 22\) pour les fonctionnaires de l'Etat et arrêté du 31 juillet 2009 relatif au bilan de compétences des agents de l'Etat.](#)

[Décret n°2007-1845 du 26 décembre 2007 \(articles 18 à 26\) pour les fonctionnaires territoriaux.](#)

[Décret n°2008-824 du 21 août 2008 \(article 25 à 27\) pour les fonctionnaires hospitaliers.](#)

Décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

Décret n°85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

Décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions.

La circulaire B8 n°2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État.

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels.

Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars

2022. [Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022 | Portail de la Fonction publique \(fonction-publique.gouv.fr\)](#)

Le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, notamment l'article 9.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

[Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#)

Loi no 84-16 du 11 janvier 1984.

Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Un décret en Conseil des ministres.

Felhasznált dokumentumok, internetes hivatkozások

20 mesures pour transformer la fonction publique. https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/FP_en_France/pjl/20-mesures-pour-transformer-la-fonction-publique.pdf (2022. szeptember 25.).

CE, 28 juillet 1993, Mme marchand, RD publ. 1994, p. 1879.

DéfenseMobilité-program <https://www.defense-mobilite.fr//> (2018. október 8.).

Guide méthodologique à destination des têtes de cordées. [Guide méthodologique à destination des têtes de cordées | enseignementsup-recherche.gouv.fr](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/FP_en_France/pjl/20-mesures-pour-transformer-la-fonction-publique.pdf) (2022. szeptember 25.).

<https://www.csfpt.org/organisation-du-csfpt> (2018. december 2.).

https://www.fonction-publique.gouv.fr/droits-et-obligations#Obligation_obeissance_hierarchique_ (2018. október 16.).

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social> (2018. december 2.).

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/score/autres-recrutements/pacte-a-letat> (2018. október 10.).

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F510> (2018. december 2.).

L'essentiel de la loi de #transformation de la fonction publique.

https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/FP_en_France/pjl/presentation-synthetique-de-la-loi-de-TFP.pdf (2022. szeptember 25.).

La réforme des cadres statutaires. Direction Générale de l'administration et de la fonction publique.

Livre blanc sur la fonction publique.

Ministère de la fonction publique: *Être recruté dans la fonction publique*, 2016.

Missions. [Missions | Institut national du service public | INSP](#) (2022. szeptember 25.).

OCDE (2012): *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, France une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques*. Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique. Éditions OCDE.

Plateforme de ressources humaines de proximité. [proxirh \(ac-lyon.fr\)](https://proxirh.ac-lyon.fr) (2022. szeptember 25.).

Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public.

Suppression de l'ENA, création de l'ISP: vers une réforme de la formation des cadres de l'État. [Suppression de l'ENA : réforme de la formation des cadres de l'Etat | vie-publique.fr](https://vie-publique.fr) (2022. szeptember 25.).

Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes. [Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes | Portail de la Fonction publique \(fonction-publique.gouv.fr\)](https://fonction-publique.gouv.fr) (2022. szeptember 25.).

IV. fejezet: Nemzetközi trendek

Bevezetés

A nemzetközi trendek olyan változásokat hoztak, amelyek alapján gyökeresen másként kell gondolkodnunk a közszolgáltatásról. Bizonyos nézetek, fogalmak, jelenségek elvesztették érvényességüket, az újak pedig még csak most vannak kialakulóban.

Az alábbiakban arra keressük a választ, hogy a közszolgálati modellek alapját képező országokra milyen hatást gyakoroltak a fontosabb nemzetközi trendek, milyen változások következtek be a jogi szabályozásban és az emberi erőforrás gazdálkodásban, s ezek mennyire változtatták meg a modellek jellemzőit.

Különböző modellekkel dolgoznak a szakirodalomban. Általában a nemzeti karakterek alapján határozzák meg az egyes modelleket, s leggyakrabban a *porosz-német*, a *francia* és az *angolszász* változatot szokták megkülönböztetni.¹⁶⁴ A nagyobb differenciálás érdekében ez a felosztás esetenként kiegészül a *skandináv országokkal*.¹⁶⁵ Van, amikor az európai térségeket hasonlítják össze, s ehhez a *kontinentális*, *angolszász*, *északi (skandináv)*, *kelet-európai*, valamint *dél-európai (mediterrán)* országcsoportokat különböztetik meg.¹⁶⁶

¹⁶⁴ DE FORGES, Jean-Michel (1986): *Droit de la fonction publique*. Paris, Presses Universitaires de France.; ZILLER, Jacques (1993): *Administrations comparées, les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*. Paris, Montchrestien.; GYÖRGY István (1998): *A köztisztviselő*. In: LÖRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási alapvizsga*. Budapest, BM Kiadó.

¹⁶⁵ LIPPERT, Barbara – UMBACH, Gaby (2005): *The Pressure of Europeanisation. From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System*. Institut für Europäische Politik. Europäische Schriften. 82.

¹⁶⁶ KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2010): *More Efficient Civil services in times of economic recession and beyond: can a flexibility approach help?* EIPASCOPE, EIPA, 2010/1. 18.; HALÁSKOVÁ, Martina (2015): *Public administration in EU countries: Selected Comparative approaches*. *Central European Review of Economic Issues*. 47–48. Vö. 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. 9. vagy például: LUDÁNYI Dávid (2017): *Közzszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében*. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. 98-118.

A magunk részéről az *angolszász*, a *porosz-német*, és a *francia* megkülönböztetést vesszük alapul, mivel ezeket akár a közszolgálat *archetípusainak* is tekinthetjük abban az értelemben, hogy a professzionális közszolgálat gyökerei alapvetően ehhez a három modellhez nyúlnak vissza.¹⁶⁷ Ezek olyan országokhoz kötődnek, amelyek hosszú időn keresztül – a közös társadalmi, gazdasági, történelmi, kulturális kötődés révén – mintaként szolgáltak más országok számára is.

A brit, a francia, valamint a német közszolgálatot a közjogias és magánjogias szabályozás közötti hangsúly eltolódás, a decentralizáció, valamint a munkaköri szemlélet megerősödése szempontjából fogjuk megvizsgálni.

1. Közjogi dereguláció, decentralizáció

Hosszabb ideje tartó általános folyamat a közjogi szabályozás háttérbe szorulása és a szerződéses foglalkoztatás térnyerése. A folyamat azonban nem egyformán érinti az országokat. Ez nemcsak azt jelenti, hogy különböző intenzitással megy végbe a változás, hanem azt is, hogy a központosításra épülő, egységes kógens szabályozás átalakulása decentralizált, szerződéses-alapú, differenciált szabályrendszerre eltérő reformcélokat szolgál, s hogy éppen mit tartanak meg a hagyományos, bürokratikus modellből, többnyire az adott ország történelmi, társadalmi, gazdasági és kulturális sajátosságaitól függ.¹⁶⁸

Az országok többségében egyaránt alkalmazzák a közjogias és a szerződés-alapú szabályozást. Ugyanakkor az is világosan látható, hogy jó néhány esetben a fejlődési trend a közjogi szabályozás kiüresedése, illetve a magánjogi szabályozás dominánssá válásának irányába mutat. Az előbbi azt jelenti, hogy formailag ugyan elkülönült törvényi szabályozás vonatkozik a köztisztviselőkre, de a rendelkezések tartalma többnyire hasonló az általános munkajogi normákhoz. Ez jellemző a svéd és a holland közszolgálatra. Svédországban már a 90-es évek elejétől követett személyzetpolitika, hogy a magán- és közszféra munkavállalóira ugyanolyan szabályok vonatkozzanak. Hollandiában az 1929 óta hatályban

¹⁶⁷ HAZAFI Zoltán (2021): Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 2021/8.

¹⁶⁸ DEMMKE, Cristoph (2010): *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Eipascopie. 29.

lévő közzszolgálati kódex (Civil Service Act; Ambtenarenwet, rövidítve: AW) tartalmaz ugyan speciális szabályokat, de a normalizációnak köszönhetően a közzszolgálati munkafeltételek többnyire harmonizáltak a versenyszféra munkafeltételeivel.¹⁶⁹ Ugyanebbe az irányba fejlődik a finn és a portugál szabályozás is. Finnországban a köztisztviselőkre ugyan speciális törvény vonatkozik, de a speciális rendelkezések mellett a jogokat és köteleességeket a magán- és a közsférában egyaránt alkalmazandó szabályok rendezik. Portugáliában a 2014-ben elfogadott törvény alapján a köztisztviselők és a munkavállalók jogállása sok tekintetben közeledett egymáshoz, s a törvény a különböző státuszokra irányadó szabályokat számos ponton egységesítette.¹⁷⁰

A magánjogias szabályozás uralkodóvá válása felé fejlődik – többek között – Észtország és Lettország. Az észt szabályozás még ugyan duális jellegű, az alkalmazottak egy részét kinevezéssel foglalkoztatják, másik részét munkaviszonyban, de folyamatosan csökken a közjogi státuszban állók létszáma. Lettországban a szerződéses jogállás képezi a közzszolgálati foglalkoztatás domináns modelljét. A személyi állomány mindössze 6%-a köztisztviselő.¹⁷¹

A közjogi dereguláció sajátos módja jellemzi az osztrák közzszolgálatot. Vegyes rendszerről lévén szó, kinevezett köztisztviselőkből (Beamten), illetve közzszolgálati szerződéses alkalmazottakból (Vertragsbediensteten) áll, ezért elméletileg utánpótlása is e két jogállás szerint differenciálódhat. Valójában azonban a nyugdíjba vonuló köztisztviselők helyeit egyáltalán nem, vagy csak közzszolgálati szerződéses alkalmazottakkal töltik fel. Ennek következtében nemcsak a létszám, hanem a köztisztviselők aránya is folyamatosan csökken, korösszetételükre az előregedés jellemző. Ezzel szemben a közzszolgálati szerződéssel foglalkoztatottak aránya fokozatosan nő.¹⁷² Az irányított státusz-váltás eredményeként – ha folyamat folytatódik

¹⁶⁹ KUN Attila (2018): Összehasonlító európai közzszolgálat: A közzszolgálati jogviszony keletkezése az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/4. 152–171. Vö. HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021): Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása a Kit. hatálybalépésével. *Új Magyar Közigazgatás*, 2021/4. 15–29.

¹⁷⁰ PETROVICS Zoltán (2019): Összehasonlító európai közzszolgálat, a közzszolgálati jogviszony alanyai az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/1. 86–113.

¹⁷¹ KUN (2018).

¹⁷² HAZAFI Zoltán szerk. (2014): *Közzszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

– idővel kicserélődik a személyi állomány, s a hagyományos közjogi státuszt a szerződéses alkalmazás váltja fel.

Ugyanakkor a kétféle jogállás között erős konvergencia tapasztalható. A közjogi beavatkozás eredményeként olyan normatív elemek épülnek be a szerződéses jogviszonyba, amelyek a „munkavállalót” a köztisztviselőhöz közeli helyzetbe hozzák. Ezek alapján a munkaszerződéssel foglalkoztatottak inkább tekinthetők kvázi köztisztviselőnek, mint munkavállalónak.

Némileg ellentmond a magánjogiasodás folyamatának a cseh jogalkotás. A volt szocialista országokra általában igaz, hogy megkésve – többnyire az Európai Unióhoz való csatlakozás feltételének tekintett követelménynek való megfelelés hatására – alkották meg saját, az „európai standardoknak” is megfelelő közszolgálati törvényeiket, Csehországban azonban egészen a közelmúltig kellett várni az első közszolgálati törvény elfogadására, amely az általános munkajogi szabályok felcserélését jelentette a karrierelvű törvényi szabályozással.

A tradicionálisan közjogi alapozású közszolgálati jogviszony Franciaországban és Németországban állt ellen leghosszabb ideig a közjogi deregulációnak. Ugyanakkor mindkét országban változások mutatkoznak ezen a területen, leginkább Franciaországban.

Franciaországban kezdetben az államot nem egyszerűen a magánérdekek felett álló döntőbírónak tekintették, hanem az egyéni érdekektől elkülönülő és azok felett álló igazságosság képviselőjének, aki egyedül képes arra, hogy a köz érdekében (*l'intérêt général*) ezt az igazságot érvényesítse. Ehhez viszont olyan előjogokra, felhatalmazásra van szüksége, amelyek biztosítják, hogy minden körülmény között képes legyen küldetését teljesíteni, szükség esetén az akadályokat legyőzni, s ebben egyáltalán ne korlátozza saját személyi állományával való megegyezési kényszer. Ez kihatott a köztisztviselők foglalkoztatására is. A köztisztviselőket nem egyszerűen munkavállalóknak, hanem az állami tevékenység eszközének tekintették, akiknek lehetnek ugyan személyes motivációik, reakcióik, de ezek sohasem kerülhetnek szembe a közérdekkel.¹⁷³

¹⁷³ GRÉGOIRE, Roger (1954): *La fonction publique*. 26-27., 32.

A köztisztviselők sajátos alávetettsége kihatott az állammal való kapcsolatuk jogi szabályozásának jellegére. A XIX. század civil jogászai munkabérletként (*louage de service*) fogták fel a közszolgálatot is. Ezzel szemben a bírói jogalkalmazás nem követte ezt a tételt, s amellett foglalt állást, hogy a közintézmények és a saját személyi állományuk közötti viták a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak, mivel az általános jogi szabályozás (*droit commun*) elvei rájuk nem alkalmazhatóak.

Már korán megjelent a duális szabályozás. Míg a közhatalom gyakorlásában való közreműködés kizárólag közjogi alapozású státusz keretében történhetett (*acte d'autorité*), addig a szervezet működtetését szerződéses jogviszonyban is el lehetett látni (*acte de gestion*). A közhatalom gyakorlásában való részvételnek természetesen nem lehet szerződéses alapja, hiszen az eljárásra való felhatalmazást, hatáskört nem szerződéses megállapodás teremti meg. Ezzel szemben a szervezet működtetéséhez szükséges feladatok olyan szolgáltatások, amelyekről magánjogi szerződésben is meg lehet állapodni.¹⁷⁴ Mind a mai napig ez a különbségtétel az elvi alapja a közjogi szabályozás lebontásának.¹⁷⁵

A szerződéses alkalmazásra közjogi (*contrat de droit public*) és magánjogi szerződéssel egyaránt sor kerülhetett.¹⁷⁶ Ma már a személyi állománynak már több mint 20%-át szerződéssel alkalmazzák, de van olyan tárca, ahol arányuk az 50%-ot is meghaladja.¹⁷⁷

Ugyanakkor a kinevezés mindvégig elsőbbséget élvezett a szerződéssel szemben. Ez arra a felfogásra vezethető vissza, hogy az állam csak abban az esetben képes betölteni omnipotens szerepét, ha a személyi állományával való kapcsolatát teljes uralma alatt tartja. Ez azt jelenti, hogy a jogviszony keletkezése nem a felek kölcsönös megegyezésén alapul, hanem a kinevezés elfogadásán, amelyet kérelmezni kell. A köztisztviselő

¹⁷⁴ BERTHÉLEMY, Henry (1933): *Traité élémentaire de droit administratif*. 13e ed. Paris. 56–59.

¹⁷⁵ Csaknem mindenhol kialakul a szabályozás *duális* rendszere. Ez azt jelenti, hogy lehetőség nyílik a szerződéses alkalmazásra is, s ezért a közjogi jogállás mellett megjelenik a magánjogi státusz is.

¹⁷⁶ A közjogi szerződést akkor alkalmazzák, amikor a jogviszony közszolgálati alapfeladat ellátására létesül, ha ilyen közvetlen kapcsolat nincs, akkor általános magánjogi szerződést kötnek.

¹⁷⁷ *Livre blanc sur la fonction publique*. 102., 109. Az ún. Fehér Könyv 2008-ban készült a Kormány számára a közszolgálat reformjáról.

egymaga nem szüntetheti meg a jogviszonyt, a lemondásához szükséges a lemondás elfogadása. S végül, ami talán leginkább kifejezte az állam dominanciáját, a szerzett jogok védelmének hiánya, vagyis az állam törvények, s egyéb jogszabályokon keresztül egyoldalúan állapítja meg a jogviszony tartalmát, amelyből az is következik, hogy bármikor meg is változtathatja azt a köztisztviselő beleegyezése nélkül. Ezt fejezi ki a jogalkotó, amikor kinyilvánítja: „*le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire.*”¹⁷⁸

A kinevezés egy olyan *közjogi aktus*, amelynek tartalmát jogszabály, illetve az állami impériummal rendelkező és az állam képviselőjében eljáró munkáltató egyoldalúan is alakíthatja. A klasszikus francia közjogi gondolkodók ennek legitimitását abban látták, hogy a közszolgálat folyamatosságát „minden áron” fenn kell tartani. Akár azon az áron is, hogy az állam egyoldalúan megváltoztassa a „szerződés” tartalmát (*l'exercice continu de cette mission doit être assuré «à tout prix»*).¹⁷⁹

Ugyanakkor az aktuális reformok (*Transformation de la fonction publique*) kiszélesítik a szerződéses alkalmazás lehetőségeit. Egyrészt megszüntetik alkalmazásuk eddigi korlátait, másrészt új szerződéstípust vezetnek be, a projektszerződést (*contrat du projet*). Míg korábban következetesen érvényesítették a közhatalmi és a működtetési feladatok szétválasztását, addig az új szabályok gyakorlatilag bármilyen pozíció betöltésére megengedik a szerződés kötését. Így pl. még vezetői álláshelyekre is lehet szerződéssel jogviszonyt létesíteni. A jogviszony határozott időre jön létre, s a szerződés nem alakítható át határozatlan idejűre. A szerződéses alkalmazás feltételeit a törvény rendkívül tágra határozza meg (a feladat ellátás jellege ezt indokolja). Gyakorlatilag bármilyen kategóriájú pozíció betölthető szerződéssel. Díjazásukat – a hagyományos kritériumokon túlmenően – egyéni szakmai és a szervezet kollektív eredményei alapján kell megállapítani. A szerződéses alkalmazottaknak etikai és szakmai adaptációs képzésen kell részt venniük, hogy könnyebben beilleszkedjenek.¹⁸⁰

¹⁷⁸ A köztisztviselő jogilag szabályozott státuszban áll. *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.* Article 4.

¹⁷⁹ VEDEL, Georges – DELVOLLE, Pierre (1958): *Droit administratif*. Paris, Presse Universitaire de France. 1110.

¹⁸⁰ Une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions, notamment en matière de déontologie ainsi que d'organisation et de fonctionnement des services publics.

A szerződéses alkalmazás feltételeit és az alkalmazottak díjazását rendeletek határozzák meg.¹⁸¹ Felsorolják a szerződéses alkalmazottakkal betölthető munkaköröket, meghatározzák a kiválasztási eljárást és a kiválasztás szakmai feltételeit. Előírják az alkalmazottak foglalkoztatási feltételeit (a szerződés időtartama, próbaidő stb.) és díjazását is. Összességében közel 3000 állást lehet betölteni szerződéssel.

A projektszerződés lehetővé teszi, hogy konkrét projektfeladatra alkalmazzanak valakit. Időtartama nem lehet 1 évnél rövidebb, 6 évnél hosszabb. Ha lejáratá előtt szüntetik meg a szerződést, speciális juttatást (*indemnité de précarité*) kell fizetni. Az egy évre vagy annál rövidebb időre kötött szerződések esetén ún. bizonytalansági prémiumot kell fizetni, amely 10%-a a bruttó illetménynek.

A szerződéses alkalmazottak kiválasztása során biztosítani kell az egyenlő hozzáférést, a diszkrimináció mentességet, a kompetenciákra és az alkalmasságra épülő szelekciót. Pályázatot kell kiírni (*Place de l'emploi public*), amelyben közzé kell tenni a kiválasztási módszert.

Az említett változtatásoknak köszönhetően a szerződéses alkalmazás Franciaországban is konkurálni fog a köztisztviselői kinevezéssel, s elindul egy olyan folyamat, amelynek célja a köztisztviselői státusz felváltása a szerződéses alkalmazással. Nem elképzelhetetlen, hogy néhány éven belül az új francia „köztisztviselői jogállásnak” kevés köze lesz a mai értelemben vett francia modellhez, sokkal inkább fog emlékeztetni az olasz, vagy az osztrák szerződéses foglalkoztatásra.

Németországban a duális szabályozás (kinevezés, valamint munkaszerződés és kollektívszerződés) gyökere a XIX. századra vezethető vissza. Ekkor államosították a vasutat, s különböző közösségi szolgáltatásokat hoztak létre. Ezek közérdekű jellege ellenére az alkalmazottak magánjogi jogviszonyba kerültek. A speciális, közjogi kinevezést csak azok számára biztosították, akik közhatalom gyakorlásában vettek részt. Ezt az elvet később a német alkotmányba is beépítették. Ugyanakkor konvergencia tapasztalható a két jogállás között, így pl. 15 év szolgálati idő után a szerződéses alkalmazottat is megilleti a foglalkoztatási védelem.

¹⁸¹ Décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'Etat.

Németországban is egyre nő a szerződéses alkalmazottak aránya. Jogállásukat az általános munkajogi szabályok, valamint a vonatkozó kollektív szerződések egyedi előírásai szabályozzák. Ugyanakkor a kollektív szerződések szövetségi, illetve a tartományi szinten differenciálódnak. Ez utóbbit alkalmazzák a helyi önkormányzatok is. A szerződéses alkalmazástól, valamint a szabályozás decentralizációjától a közszolgálat hatékonyságának és hatásosságának növekedését várják.¹⁸²

A brit közszolgálat teljesen más utat járt be, ezért a nemzetközi trendek is másként érintik. Közjogi deregulációról, mint jelenségről nem beszélhetünk, mivel nem találunk – a kontinentális megoldásokhoz hasonló – egységes közszolgálati jogi kódexeket, de egy-egy jogviszonyelem tekintetében is csak elvétve olvashatunk jogszabályi formába foglalt munkavégzési szabályokat. Ezek is elsősorban keretjellegűek, garanciális szervezeti és eljárási kérdéseket tartalmaznak, valamint a szabályozás tartalmát meghatározó alapelvi normákat fogalmaznak meg.¹⁸³ A Köztisztviselői Menedzsment Kódex (*Civil Service Management Code*) is keretszabályokat tartalmazó gyűjtemény.¹⁸⁴ A keretszabályokat az egyes szervek töltik ki belső szabályozással.

A *centralizáció-decentralizáció* három szempontból is értelmezhető.¹⁸⁵ A jogi szabályozás szemszögéből a *centralizált rendszerek* jellemzője a normatív, vagyis mindenkre egyformán kiterjedő különböző szintű (Alkotmány, törvény, kormányrendelet, stb.), részletes szabályozás, amely csak kivételesen enged lehetőséget a helyi szintű eltérésre (kógencia). Idesorolható a francia és a német szabályozás.

Franciaországban a jogi szabályozás struktúrája *több jogforrási szintből tevődik össze*. A jogállásra vonatkozó normákat az Alkotmány, törvények,

¹⁸² Lásd a szerződéses térnyerés magyar közszolgálati jogi jellemzőire: LUDÁNYI Dávid (2022): A közszolgálati jogviszony dinamikája a közigazgatás közszolgálati törvényeiben: szabályozási dilemmák és javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás*, 2022/3. 34-44.

¹⁸³ GYÖRGY (2019).

¹⁸⁴ PAKSI-PETRÓ Csilla (2020): Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmány: Egyesült Királyság. In: GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem. 281.

¹⁸⁵ LINDER Viktória (2007): Centralizáció-avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 2007/3.

kormányrendeletek, miniszteri rendeletek, közigazgatási bírósági döntések tartalmazzák.

Egységes *kerettörvény* szabályozza valamennyi köztisztviselő jogállását, de a keretszabályokon belül önálló, *speciális jogállási törvények* rendezik az állami, önkormányzati szerveknél, illetve kórházi intézményeknél dolgozó köztisztviselők státuszát. A többszintű törvényi szabályozás azonban nehezen áttekinthetővé tette a joganyagot, ezért a törvényeket kódexbe (*Code général de la Fonction publique*) foglalták egységes tematika szerint.

A jogszabályok mellett jelentős szerepe van a jogállási kérdések rendezésében a *közigazgatási bírósági joggyakorlat*nak is. Ennek történelmi okai vannak, ugyanis a jogi szabályozás sok esetben a korábbi bírósági joggyakorlat kodifikálását jelentette.

Németország föderális állam, ezért a közzolgálattal kapcsolatos szabályozási hatáskör szövetségi, központi szinten korlátozott, míg a tartományok jelentős jogalkotói hatáskörrel rendelkeznek. Az ún. I. föderalizmus reformnak köszönhetően 2009-től kezdődően kiszélesedett a tartományok szabályozási hatásköre, azzal, hogy több kérdésben is eltérhetnek a „központi” szabályozástól. Így például saját szabályokat alkothatnak a munkaerő-felvételre, az előmenetelre, a javadalmazásra, illetve a nyugdíjakra. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a tartományok nem igen élnek a felhatalmazással, s ezért nem alakult ki jelentősebb különbség a különböző tartományok státusszabályai között. Ennek oka részben arra vezethető vissza, hogy a hagyományos karrierelvek egységesen érvényesülnek, illetve az Alkotmánybíróság döntései a közzszolgálat egységességének megőrzésének irányába mutatnak.

A *decentralizált rendszerekben* hiányzik a részletes központi szabályozás. Ha vannak is központi jogszabályok, akkor azok keretjellegűek, a jogviszony tartalmát helyi szintű szabályok (pl. önkormányzati rendelet), megállapodások (kollektív szerződés) határozzák meg. A decentralizált rendszerek erősen fragmentáltak, s hiányzik az egységes testületi szellemiség (közzszolgálati éthosz). A decentralizált rendszer tipikus példája a brit közzszolgálat.

Nagy-Britanniában a díjazással összefüggésben a Köztisztviselői Menedzsment Kódex csak *alapelveket* határoz meg (racionális közpénzfelhasználás, pénzügyi kontroll gyakorlása, a díjazási rendszer rugalmassága, valamint szoros és hatékony kapcsolat a köztisztviselők teljesítménye és díjazása között), a részletszabályokat a szerveknek kell megalkotniuk. Saját szabályzataikat jellemzően kézikönyv

(*Handbook*) formájában adják ki, és teszik elérhetővé minden köztisztviselő számára.¹⁸⁶

A brit közszolgálatban a decentralizált szabályozási rendszerrel összefüggő kockázatok kezelése merül fel aktuális tendenciaként. Korán megmutatkoztak a decentralizált működés *hátrányai*; a favoritizmus eluralkodása, az igazságtalan és aránytalan bérezés, illetve az erős szervezeti fragmentáció s a velejáró extrém vezetői felelősség.¹⁸⁷

Garanciákat vezettek be a méltányos díjazás érdekében. A Kabinetiroda (*Cabinet Office*) felügyeli a munkáltatói szintű szabályok megalkotását, tartalmát stb.¹⁸⁸ Egyúttal a szabályozás elkészítése során is figyelemmel kell lenni a Kabinetiroda véleményére, valamint a korábbi jó gyakorlatokra (*best practices*).¹⁸⁹ Amennyiben a szerv jelentősebben átalakítja illetményrendszerét, úgy annak szabályait el kell küldenie a Kabinetirodának, amelynek szerkezetátalakítási eljárást (*restructuring business case*) kell lefolytatnia.¹⁹⁰ Hatályba lépésük után három évvel, majd három éves rendszerességgel folyamatosan értékelni kell az illetményrendszereket, mégpedig a központi alapelvek és egyéb szervezeti célkitűzések alapján.¹⁹¹ Be kell tartani az Esélyegyenlőségi Bizottság egyenlő díjazásra vonatkozó rendelkezéseit, amit a Bizottság az Egyenlő Bérezési Gyakorlat Kódexében (*Code of Practice on Equal Pay*) határozza meg.¹⁹² Mindezek ellenére a megállapított illetmények nem minden esetben felelnek meg a *fair* díjazás követelményeinek. Az illetmény nem tükrözi a köztisztviselő munkájának hozzájárulását a szervezeti célkitűzésekhez, a betöltött pozíció jellemzőit (méretét és súlyát), valamint a köztisztviselő munkateljesítményét. Az illetmény megállapítása nélkülözi a stabil kritérium-rendszert, az illetményről szóló döntés valójában szubjektív, mert hiányzik a tényszerű értékelés. Az illetmény nem illeszkedik a szerv közigazgatáson belül betöltött szerepéhez, és nincs figyelemmel a vezető

¹⁸⁶ PAKSI-PETRÓ (2020): *i.m.* 282.

¹⁸⁷ HAZAFI Zoltán (2019): Európai modellek. In: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus. 77.

¹⁸⁸ PAKSI-PETRÓ (2020): *i.m.* 282.

¹⁸⁹ PAKSI-PETRÓ (2020): *i.m.* 283.

¹⁹⁰ Government of the United Kingdom: Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.3.

¹⁹¹ Government of the United Kingdom: Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.4.

¹⁹² Government of the United Kingdom: Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.4.

és a beosztottak közötti bérkülönbség mértékére. Az illetmény megállapítása nem átlátható az állampolgárok számára.

A méltányos díjazási rendszer kialakítása érdekében az egyes szervezetek jelentést kell készíteniük a köztisztviselői bérekről, amelyben be kell mutatniuk a fejlődési trendeket, a változások okait. Azt is meg kell követelni a közigazgatási szervektől, hogy az egységes struktúrában közzétette illetményadatok hozzáférhetőek és elemezhetőek legyenek az állampolgárok számára is, és az adatok tükrözzék a felelősségi szinteket és az elért teljesítményeredményeket.

A nagyobb transzparencia, valamint a méltányos díjazási rendszer követelménye a francia közszolgálatban is megjelenik. A bérek, illetmények, egyéb kifizetések átláthatósága érdekében a Kormány évente készít jelentést a Parlament számára a legmagasabb illetményekről.

A szerződéses kapcsolatok rendszerében a szervek vezetőit különösen nagy felelősség terheli a vállalt szolgáltatások teljesítéséért. Az előre meghatározott és számonkért teljesítménykövetelmények hajszolása azzal jár, hogy a vezetők kizárólag saját teljesítményükre koncentrálnak, s elsikkadnak az összkormányzati célok, a partneri együttműködés.

A decentralizációból fakadó kockázatokat ún. *soft* szabályozási eszközökkel próbálják meg kezelni. Így például a kormánytól független Közszolgálati Bizottság (*Civil Service Commission*) meghatározza a köztisztviselők kiválasztására irányadó *eljárások* alapelveit - érdem (*merit*), tisztesség (*fair*) és nyitottság (*open*) -, és felügyeli a kiválasztási rendszert.¹⁹³ A közös szabályok betartása és a pályázók alkalmasságának megítélése a szervezetnél működő *kiválasztási bizottságok* feladata.¹⁹⁴ A bizottságnak kell biztosítania a pályázók pártatlan (objektív és részrehajlásmentes) értékelését (így a pályázati feltételeknek való megfelelését), valamint a bizottságnak kell döntenie a legalkalmasabb pályázó kiválasztásáról is.¹⁹⁵

A centralizáció-decentralizáció értelmezhető a *munkáltatói jogok* telepítésének szemszögéből is. A *centralizált rendszerekben* akár egy kézben is összpontosulhat a munkáltatói jogok gyakorlása, pl. a

¹⁹³ GYÖRGY (2019).

¹⁹⁴ Civil Service Commission: Recruitment Principles: 7-8. Vö. GYÖRGY (2019).

¹⁹⁵ Civil Service Commission: Recruitment Principles: 11. Vö. GYÖRGY (2019).

miniszterelnök, vagy a miniszter nevezi az összes köztisztviselőt, vagy azok egy csoportját, mint pl. Franciaországban. A *decentralizált rendszerekben* munkáltatói szinten gyakorolják a munkáltatói jogokat, vagyis annál a szervezetnél, ahol a munkavégzés történik. Idesorolható a brit közszolgálat. S végül a szervezeten belüli munkáltatói jogok gyakorlásának átruházásban is kifejeződik a centralizáció–decentralizáció.

2. Fejlődés a munkakör-alapú rendszerek felé

Általános trend a munkakör-alapú rendszerek irányába mutató fejlődés is. Az országok többsége munkakör-alapú rendszert alkalmaz karrierelemekkel kiegészítve. A hagyományosan erős karrier-rendszerű országokban is a munkakör vált a HR tevékenység alapjává. Így pl. Franciaországban a stratégia munkaerő-tervezéssel összefüggésben.

A munkaköri szemlélet folyamatos erősödése több okkal is magyarázható. Leggyakoribb érv a munkaköri rendszer mellett, hogy nagyobb költséghatékonyságú (kisebb létszám, alacsonyabb bérköltségek), mint a karrierrendszer. Ugyanakkor empirikus adatok, kutatások nem igazolták ennek valóságát.¹⁹⁶

További érv, hogy a munkaköri rendszer támogatja a technokrata, hatékonyság-orientált munkakultúra megteremtését. Az olasz közszolgálatban ez a felfogás indította el a jogállás közjogi deregulációját és a szerződéses alapozású jogviszony kialakítását. Más országokban az New Public Management inspirálta a munkakör-centrikus kiválasztási eljárások, valamint a teljesítmény-orientált díjazás bevezetését. A munkakörök kialakítása nélkülözhetetlen az utánpótlás tervezéséhez, ezért még a stabil karrierrendszerekben is elterjedtek a munkaköri leírások, elemzések technikái.

¹⁹⁶ Az OECD szerint 2002 és 2007 között a közsféra bérköltségei Franciaországban 12,8%-kal növekedtek, míg a modellváltást végrehajtó Olaszországban, Dániában és az Egyesült Királyságban 13,7%-kal, 18%-kal, illetve 25,5%-kal lettek magasabbak. A nemzeti közigazgatások minőségének változását jelző világbanki indikátor 1998-2006 között csaknem minden olyan országban csökkenést mutatott, amely a magánjogiasítás útjára lépett. Spanyolországban 1,72-ről 0,99-re, Olaszországban 0,93-ről 0,39-re, Hollandiában 2,1-ről 1,86-ra, s végül Belgiumban 1,73-ról 1,36-ra csökkent a mutató. Egyedül Franciaországban és Svédországban növekedett. KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Aart – MASTRUZZI, Massimo (2009): *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*. World Bank.

Ugyanakkor megmutatkoznak a munkakör-alapú HR korlátai is. Konkrét munkaköri kompetenciák alapján kiválasztott munkaerő mobilizálhatósága korlátozott, mivel más munkakörben, másfajta kompetenciákra van szükség. A teljesítmény-alapú díjazás gyenge pontja a tevékenység eredményének értékelési módszere. Kétséges pl. a politikailag meghatározott tevékenységek eredményeinek értékelhetősége. A teljesítményalapú díjazás ugyanis feltételezi a feladatok és a díjazás egyéniesítését, erre viszont csak azzal a feltétellel kerülhet sor, ha az elért eredmények pontosan és kizárólag az egyén tevékenységének tudhatóak be. Nehéz felépíteni a célkitűzések hierarchikus rendszerét, értékelni a célok elérését, mérni a teljesítményt.

Az üzleti szféra módszereinek elterjedésével gyakoribbá válnak az etikai, erkölcsi szabálysértések, érdekkonfliktusok.

A munkaköri menedzsment hatékonyságnövelő lehetőségei igazán decentralizált működési környezetben használhatóak ki, ezért a döntési hatásköröket (munkakör-elemzés, értékelés, teljesítményértékelés, díjazás stb.) alsóbb szintre telepítik, e miatt viszont még súlyosabbá válnak a szervezeti fragmentációból adódó problémák.

S végül esetenként megkérdőjeleződik a munkakör és teljesítmény-orientált díjazás igazságossága. Nagy-Britanniában a szervezeti autonómia a csúcsfizetések kontroll nélkülségéhez vezetett. Az utóbbi időben más országokkal összehasonlítva itt nőttek a legnagyobb mértékben az illetmények közötti különbségek. Mintegy húszszoros különbség alakult ki a legmagasabb és a legalacsonyabb bérek között. Ugyanakkor az adófizetők számára nem volt világos, hogy milyen teljesítmény igazolta a csúcspozíciókban az egyre növekvő béreket.

Ugyanakkor a személyzeti rendszerek fejlődése nem egyirányú, a munkaköri rendszerek is merítenek a karrierrendszer eszköztárából. Pl. a brit közszolgálatban az előmenetel munkakör- és teljesítményfüggő, nincs rá alanyi jog. Az egyes minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek azonban maguk alakítanak ki előmeneteli pályákat, speciális követelményrendszerrel kiegészítve. Ehhez a Közzszolgálati Munkaerőforrás Terv (*Civil Service Workforce Plan*) foglalkozási áganként tartalmaz szakmai standardokat, minőségi követelményeket, valamint a teljesítésükhöz szükséges képességeket. Az utóbbiak megszerzéséhez képzési-továbbképzési programokat kínálnak.

Franciaországban a munkaerő-tervezést *munkaköri kataszter* támogatja (*Le répertoire interministériel des métiers de l'État – RIME*). Ezt úgy alakították ki, hogy az egymáshoz közel álló minisztériumi munkakörök általánosított jellemzői



(kompetenciái) alapján úgynevezett referencia munkaköröket dolgoztak ki. A RIME tehát valójában egy egységes munkaköri keretrendszer, amely összkormányzati szinten egységesíti a minisztériumi munkaköröket, munkaköri családokat. A RIME folyamatosan fejlődik annak köszönhetően, hogy követi a közigazgatás működési környezetének változásait. Az aktualizálás a „felülről-lefelé” elvet követi. Ez azt jelenti, hogy a minisztériumok szintjén létező munkakörök közötti különbségektől elvonatkoztatva, a lehető legmagasabb (általános) szinten definiálják a referencia munkakörök tartalmát. Ez nagy rugalmasságot enged a minisztériumoknak, hogy „konkretizált” munkaköreiket beillesszék a RIME rendszerébe.¹⁹⁷

Németországban a személyzetfejlesztés a szakmai fejlődési lehetőségek és teljesítménykövetelmények összekapcsolására épül. Ez történhet karrierszabályozással vagy kollektív szerződésekkel. Munkaköri profilok biztosítják a követelmények és a kompetenciák átláthatóságát.

Az Egyesült Királyságban a 2000-es évek közepe óta kell a szervezeteknek tudásmenedzsment tervek készíteniük. A „*Departmental Improvement Plans*” célja a szervezetben szükségessé váló képességek és kompetenciák azonosítása és értékelése, s iránymutatást szolgáltat a szervezetfejlesztések megvalósításához. Minden közigazgatási szerv maga készíti el, és évente értékeli a szükséges képességeket és kompetenciákat olyan módon, hogy azoknak kapcsolódniuk kell az intézményi stratégiához és az egyéb funkcionális tervekhez is.¹⁹⁸ Ausztráliában vagy az Egyesült Királyságban tehetségmenedzsment stratégiákat készítenek a munkaerő-tervezés részeként. Ezek a stratégiák rendelkeznek – többek között – a tehetségek rugalmas munkarendjéről, belső előléptetéséről vagy a döntéshozatalban betöltött szerepükről.

Belgiumban a szövetségi közigazgatás vezérlő elve a *folyamatos megújulás*, amelynek alapja a stratégiai menedzsment.¹⁹⁹ Ez utóbbit több eszköz támogatja. Ezek közé tartozik a szervezet stratégiai pozicionálása, a

¹⁹⁷ HAZAFI Zoltán (2020): Munkakör-és kompetencia-alapú stratégiai humán erőforrás gazdálkodás a francia közzszolgálatban. In: GÁSPÁR Máttyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem. 413–438.

¹⁹⁸ Cabinet Office (2013): *Departmental Improvement Plans*.

¹⁹⁹ Développement et support. [Développement et support | Fedweb \(belgium.be\)](https://www.fedweb.be/).

menedzsment-terv, illetve az igazgatási szerződés, a személyzeti terv, és a nyomon követés.

A szervezet *stratégiai pozicionálása* nem más, mint a társadalmi, gazdasági környezetében elfoglalt helyének a meghatározása. A szervezet stratégiai pozicionálásában meghatározott célok eléréséért a főtisztviselői kategóriába tartozó vezetők feladata, akiknek felelősségi körét *menedzsment-tervben*, illetve *igazgatási szerződésben* határozzák meg.

Minden célkitűzéshez eredmény *indikátorok* kapcsolódnak. Külön feltüntetik a megvalósítást veszélyeztető kritikus tényezőket, kockázatokat. A szerződés egyénre szabott, ezért külön meghatározzák a célok elérését szolgáló személyes közreműködés tartalmát és terjedelmét.

A *személyzeti terv* a szervek rendelkezésére bocsátott bérkereten belül („*enveloppe annuelle*”), a rövid és hosszútávú célok eléréséhez szükséges emberi erőforrás tervezését, felhasználásának értékelését, és nyomon követését biztosítja. Ezen túlmenően azt is szolgálja, hogy a személyügyi döntések minősége javuljon. A gyakorlatban a létszám és a személyi költségek tervezését biztosítja a tárgyévra és az azt követő évre vonatkozóan oly módon, hogy nemcsak a személyi állomány tényleges helyzetét veszi figyelembe, hanem a tervezési időszakban előre jelezhető változásokat is, pl. nyugdíjazás, tartós távollét, továbbképzés, előresorolás stb. Az erőforrások tervezését összekapcsolja az egyéni karrier-tervezéssel is, így a belső mobilitás az erőforrás-gazdálkodás részévé válik.

A tervek megvalósításának *nyomon követését* a menedzseri beosztásba kinevezett vezetők évente elvégzett önértékelése biztosítja. Ehhez a menedzsment-tervben rögzített stratégiai és operatív célok képezik a kiindulási pontot.

3. Léteznek-e még közszolgálati modellek?

A professzionális közszolgálat alapjainak lerakásakor még jól kimutatható volt egy-egy modell hatása, amely mögött többnyire közös történelmi, társadalmi, politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatok húzódtak meg. Ezek azonban idővel jelentősen változtak, összetettebbé váltak, s más országok irányába is fejlődtek.

Ma már a bonyolult kölcsönhatásoknak köszönhetően egyik államot sem lehet egyértelműen valamelyik modellhez sorolni. A valóságban sokkal inkább jellemző, hogy *tértől és időtől függően más és más minta hatása érvényesül* ugyanabban az országban. Így például, míg korábban a *mediterrán országok* sok tekintetben a napóleoni közszolgálat mintáját követték, ez ma már megváltozott. Olaszországban

szerződéses alapokra helyezték a közszolgálati jogviszonyt, Portugáliában az előmeneteli- és illetményrendszert a reformfolyamatok eredményeként egyszerűsítették, és munkakör-alapúvá tették. Ugyanakkor a francia-modell hatása továbbra is kimutatható ezekben az országokban. Ez a kötődés azonban ma már inkább csak az eredetre, a gyökerekre utal. Ma már nem igazán célszerű az országokat modellek szerint kategorizálni, vagy ha mégis megteesszük, az csak nagy általánosságban mutathatja a rendszer orientációját.

Az egyes országmodellek még a személyzeti rendszer típusokat is árnyalhatják. Így például, Franciaországban a professzionális közszolgálat fejlődésének kezdetén a közszolgálat valójában egy *autoriter modellt* testesített meg. A köztisztviselő teljes alávetettségbe került az állammal szemben. Az egyedi munkáltatói intézkedésekkel szembeni jogorvoslat – és esetenként kártérítés követelésének – kizárása, a kollektív jogok tilalma, valamint a kodifikált státusz hiánya jellemezte.

Az egyes közszolgálati modellek egyértelmű hatásának hiánya arra is visszavezethető, hogy maguk a modelt adó országok is fejlődnek. A francia példa mutatja, hogy ez a fejlődés akár odáig is elvezethet, hogy a modell elveszíti *differencia specifikáit*. Nem elképzelhetetlen, hogy néhány éven belül az új francia „köztisztviselői jogállásnak” kevés köze lesz a mai értelemben vett francia modellhez, sokkal inkább fog emlékeztetni az olasz, vagy az osztrák szerződéses foglalkoztatásra. A mintaadó ország így válik mintakövető országgá. Ez egy valódi paradigmaváltás lenne a mintaadó és mintakövető országok viszonylatában.

Egy minta azonban – még ha máshol be is vált – nem biztos, hogy működik egy másik országban, mert más a társadalmi, politikai, gazdasági, vagy kulturális környezet. Erre példa, amikor a *politikai bizalom hiánya* hátráltatja a reformot. A bizalom jelentősége különösen egy olyan környezetben mutatkozik meg, amelyben a nagyobb hatékonyságot, egyrészt a döntési hatáskörök delegálásától, az egyéni felelősség növelésétől és a nagyobb önállóságot feltételező innovációtól és kreativitástól, másrészt a direkt politikai beavatkozás korlátozásától várják.

Kutatások²⁰⁰ arra világítanak rá, hogy Belgiumban és Olaszországban a politika és vezető köztisztviselők közötti viszonyokat – angolszász mintára – szabályozó „szerződések” azért nem tudtak megerősödni, mert a bürokrácia nagyobb döntési felelősséggel való felruházásához hiányzott a politikai bizalom.

„Tiszta mintákban” azért sem lehet gondolkodni, mert minél részletesebben vesszük górcső alá az egyes térségeket, annál inkább felsejlenek az országok közötti különbségek. Így például, a kelet-európai államokban a közös történelmi tradíciók, a szovjet (posztszocialista) örökség, az uniós elvárásokhoz való igazodás közös kereteket adtak ugyan, mégis eltérő mintákat, rendszermegoldásokat találunk a térség országaiban. Még a gyakran közös történelmi, földrajzi egységként emlegetett balti államokat sem lehetséges egységesen kategorizálni. Észtország az NPM által orientált közszolgálati jogalkotás mintapéldájává vált, míg Litvániát sokáig a weberi érdem-alapú rendszer jellemezte, s még a mostani munkaköri rendszer is megőrzött jó néhány karrier-elemet.²⁰¹

Felhasznált források

Felhasznált irodalom

BERTHÉLEMY, Henry (1933): *Traité élémentaire de droit administratif*. 13e ed. Paris.

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

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.

DEMMKE, Cristoph (2010): *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Eipascope.

²⁰⁰ ONGARO, Edoardo – BELLÉ, Nicolas (2009): Réforme de la fonction publique et introduction de la rémunération liée aux performances en Italie. *Revue française d'administration publique*, 2009/4 (n° 132). 817–839. DOI: 10.3917/rfap.132.0817.

²⁰¹ A 2016/257/NKE-ÁKK számú KÖFOP Ludovika Kiemelt Kutatóműhely – azaz a „Közszolgálati jogi és HR komplex kutatóműhely” – keretében lefolytatott összehasonlító közszolgálati jogi kutatásaink megállapításaira között írtunk már a balti országok közszolgálati szabályozásáról. A kutatás eredményei nyomtatásban nem kerültek, az alábbi kézirat tartalmazza ezeket. KUN Attila: Balti országok. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.

- GRÉGOIRE, Roger (1954): *La fonction publique*.
- GYÖRGY István (1998): *A köztisztviselő*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási alapvizsga*. Budapest, BM Kiadó.
- HALÁSKOVÁ, Martina (2015): Public administration in EU countries: Selected Comparative approaches. *Central European Review of Economic Issues*. 47–48.
- HAZAFI Zoltán (2019): Európai modellek. In: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus.
- HAZAFI Zoltán (2020): Munkakör-és kompetencia-alapú stratégiai humán erőforrás gazdálkodás a francia közzszolgálatban. In: GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkakör-alapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- HAZAFI Zoltán (2021): Közzszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 2021/8.
- HAZAFI Zoltán szerk. (2014): *Közzszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021): Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása a Kt. hatálybalépésével. *Új Magyar Közigazgatás*, 2021/4.
- KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Aart – MASTRUZZI, Massimo (2009): *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*. World Bank.
- KUN Attila (2018): Összehasonlító európai közzszolgálat: A közzszolgálati jogviszony keletkezése az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/4.
- KUN Attila: Balti országok. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közzszolgálat*. Budapest, kézirat.
- KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2010): *More Efficient Civil services in times of economic recession and beyond: can a flexurity approach help?* EIPASCOPE, EIPA, 2010/1.
- LINDER Viktória (2007): Centralizáció-avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 2007/3.
- LIPPERT, Barbara – UMBACH, Gaby (2005): *The Pressure of Europeanisation. From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System*. Institut für Europäische Politik. Europäische Schriften.
- LUDÁNYI Dávid (2017): Közzszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2.
- LUDÁNYI Dávid (2022): A közzszolgálati jogviszony dinamikája a közigazgatás közzszolgálati törvényeiben: szabályozási dilemmák és javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás*, 2022/3.
- ONGARO, Edoardo – BELLÉ, Nicolas (2009): *Réforme de la fonction publique et introduction*

de la rémunération liée aux performances en Italie. *Revue française d'administration publique*, 2009/4 (n° 132). 817–839. DOI: 10.3917/rfap.132.0817.

PAKSI-PETRÓ Csilla (2020): Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmány: Egyesült Királyság. In: GÁSPÁR Máttyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közszeroláati Egyetem.

PETROVICS Zoltán (2019): Összehasonlító európai közszoláalat, a közszoláalati jogviszony alanyai az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/1.

VEDEL, Georges – DELVOLVE, Pierre (1958): *Droit administratif*. Paris, Presse Universitaire de France.

Egyéb dokumentumok

Cabinet Office (2013): Departmental Improvement Plans.

Civil Service Commission: Recruitment Principles

Décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'Etat.

Développement et support. [Développement et support | Fedweb \(belgium.be\)](https://www.fedweb.be/).

Government of the United Kingdom: Civil Service Management Code.

Livre blanc sur la fonction publique.

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

Une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions, notamment en matière de déontologie ainsi que d'organisation et de fonctionnement des services publics.