

A HOLLAND KÖZIGAZGATÁS KÖZSZOLGÁLATI JOGI SZABÁLYOZÁSA ÉS HRM-TENDENCIÁI

ÁLTALÁNOS ADATOK, ÁLLAMI BERENDEZKEDÉS, ÁLLAMSZERVEZET

A *Holland Királyság* (Koninkrijk der Nederlanden) 4 országból áll. Ezek az európai kontinens északnyugati részén elhelyezkedő Hollandia, valamint a karibi térségben található Aruba, Curaçao és Sint Maarten. Ezenkívül 2010 óta Hollandia és azon keresztül a Holland Királyság további három közjogi személyiségű entitást foglal magában szintén a karibi régióban, ezek a következők: Bonaire, Sint Eustatius és Saba.¹

A Holland Királyság területe 42 525 km², ebből Hollandiáé 41 873 km². Lakossága meghaladja a 18 milliót.² A várható élettartam 82 év.³ A lakosságszám növekedése⁴ jelentős mértékben a bevándorlás magas arányának köszönhető.

Stratégiai elhelyezkedéséből adódóan a történelem során a holland állam és társadalom fejlődését nagymértékben befolyásolták szomszédjai; különösen az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország.⁵ A mai Holland Királyság az 1813–1815 közötti időszakban jött létre a napóleoni

¹ Government of the Netherlands [é. n. f]. Korábban az egykori, a karibi régióban található gyarmatok Holland Antillák néven alkottak autonóm egységet.

² Worldometers [é. n.].

³ OECD [é. n.].

⁴ Az ezredforduló óta 2022-ben volt a legmagasabb (közel 224 ezer fő), elsősorban a migráció és különösen az Ukrajna elleni orosz háborús agresszió következtében. Statistics Netherlands 2024.

⁵ VAN DER MEER – DIJKSTRA 2011.

korszak végén, az első holland király, I. Vilmos brüsszeli beiktatásával, 1815. szeptember 21-én. Ezen időszak alatt fektették le a ma ismert holland közigazgatás alapjait is.⁶ Hollandia – Belgium és Luxemburg mellett – a *Benelux államok tagja*. Az ország az 1950-es években az Európai Unió jogelőd szervezeteit létrehozó Hatok egyike volt.

Hollandia államformája *alkotmányos monarchia*, kormányformája jogállami *parlamentáris demokrácia*. *Unitárius decentralizált* állam. Van der Meer szerint annak ellenére, hogy Hollandia elviekben unitárius állam, a (szubnacionális) kormányoknak és társadalmi csoportoknak széles körű autonómiát biztosítanak (hagytak meg) a közügyekben való részvétel tekintetében. A hagyományos mély politikai, vallási és társadalmi törésvonalaknak tudják be jelentős mértékben a decentralizált kormányzati rendszer létezését. A holland társadalom magas toleranciaszintjének tulajdonítják – joggal vagy jogalap nélkül – azt az intézményesített módszert, amely a társadalom különböző csoportjai számára a békés egymás mellett életről gondoskodik.⁷

Hollandiát zömében a hágai *kormányzati komplexumból*, Binnenhof-ból kormányozzák, amelynek legpatinásabb részei a 13. század közepéről származnak. Itt található a Parlament, a miniszterelnök és az Államtanács székhelye is, továbbá helyet ad a legtöbb fontos kormányzati tanácsadó testület üléseinek.

Az állam szerkezetében és működésében elsőrendű jelentőséggel bír a hatalmi ágak szétválasztása, a *hatalmi triász* elismerése és a *jogállamiság* alapvető elveinek tiszteletben tartása.

KORMÁNYZATI STRUKTÚRA

Hollandiában úgy kategorizálnak, hogy a közigazgatás négy szintből áll. Ezek a *központi kormányzat szintje*, a *tartományok*, az *önkormányzatok* és a *vízügyi hatóságok*.

⁶ Ezt megelőzően, 1581-től 1801-ig Hollandia köztársaság volt. BARENTSEN et al. 2016.

⁷ VAN DER MEER – DIJKSTRA 2011.

A *központi kormányzat* (magyar szóhasználat szerint inkább úgy lenne helyes, hogy a központi kormányzás) szintjébe a végrehajtó hatalmi ágon kívül beleértik a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalmi ágat, valamint a többi független alkotmányos állami szervet is. Ez a fogalommeghatározás és felosztás a *széles értelmében vett kormányzásban részt vevőket* öleli fel; a végrehajtó hatalom különböző szintjeit és entitásait, valamint az egyéb államhatalmi ágak szerveit. Ennek megfelelően a központi kormányzat a kormányból, a minisztériumokból, a végrehajtó ügynökségekből,⁸ a felügyelőségekből, az alkotmányos legfelső szintű szervekből és számos tanácsadó testületből áll.

Az Alkotmány a kormány megalakítására vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezéseket; csupán a hivatalban lévő kormány megbízatásának megszűnéséről és az új kormány tagjainak uralkodó általi kinevezéséről szól. Így a megalakulás folyamatát javarészt az íratlan alkotmányjog és a szokásjog szabályozza.⁹

A király és a miniszterek alkotják a holland *kormányt*. A király jobbra formális jogkörökkel rendelkezik. Aláírja a törvényeket és a királyi rendeleteket, névlegesen ő az Államtanács elnöke. A miniszterelnökkel hetente, a miniszterekkel rendszeresen tart megbeszélést. A miniszterek és az államtitkárok felelősek a Kormány napi ügyeinek viteléért.¹⁰ A minisztériumok számát nem rögzíti az alkotmány. Az ágazati minisztériumok¹¹ élén álló politikai vezetők – miniszter, államtitkár – mellett a közigazgatási államtitkár a minisztériumi adminisztráció legfelsőbb szintű szakmai vezetője. A személyi állomány köztisztviselőkből áll.

A *központi kormányzati ügynökségek* elnevezés alatt mintegy 160 szervezet kapcsolódik a minisztériumok feladat- és hatásköreihez. Idetartoznak

⁸ Ilyen például az adóhivatal.

⁹ Government of the Netherlands [é. n. b].

¹⁰ Government of the Netherlands [é. n. a].

¹¹ 2024 végén 15 minisztérium működik, ami a korábbiakban megszokotthoz képest magas számnak számít.

az ágazati ügynökségek és az autonómiával rendelkező közigazgatási szervezetek,¹² továbbá a központi kormányzat részét képezi számos felügyelőség.¹³

A minisztériumok és a központi kormányzati ügynökségek mellett működnek a független *legmagasabb szintű állami szervek*. Feladat- és hatáskörükbe tartozik a központi kormányzattal való viszonyukban a tanácsadás és az ellenőrzés.

A *legfelsőbb szintű független alkotmányos szervek*, amelyek a kormánytól függetlenül látják el feladataikat, a két kamarából, a Képviselőházból és a Szenátusból álló Parlament; a Számvevőszék; a Nemzeti Ombudsman; valamint az Államtanács.

A *Parlament* (Der Staten Generaal) két kamarája a Képviselőház (Tweede Kamer), valamint a Szenátus (Eerste Kamer). A Parlament ellenőrzi a kormányt, és a kormánnyal együtt felelős a jogszabályok elfogadásáért, amelyek a parlamenti elfogadás után lépnek hatályba. A Kormány és az egyes miniszterek a Parlamentnek tartoznak felelősséggel.

A *Képviselőház* 150 tagját négyévente a választópolgárok közvetlenül választják. A Képviselőház két fő feladata a Kormány ellenőrzése, valamint törvényjavaslatok elfogadása vagy elutasítása. A Képviselőház maga is nyújthat be törvényjavaslatokat, illetve módosításokat az előterjesztésekhez. A Kormány köteles minden olyan információt megadni a Parlament részére, amelyet az Alkotmány által rögzített ellenőrzési kötelezettsége teljesítéséhez szükségesnek ítél.¹⁴

A *Szenátus* 75 tagja nem közvetlen választások során nyeri el mandátumát. A tizenkét tartományi tanács, Hollandia karibi részéből három elektori kollégium és a külföldön élő hollandokból álló elektori kollégium tagjai választják a Szenátus képviselőit.¹⁵ A Szenátus fő feladat- és hatásköreibe tartozik a jogalkotásban történő részvétel, de szerepet játszik a Kormány tevékenységének ellenőrzésében is. Formálisan a Szenátus elutasíthatja

¹² Ilyenek például a Rijkswaterstaat (hatáskörébe az infrastruktúra, az utak, a közmunkák, a vízügyek tartoznak) és a Holland Biztonsági Testület.

¹³ Például az Oktatási Felügyelőség vagy az Egészségügyi és Ifjúsági Felügyelőség.

¹⁴ Government of the Netherlands [é. n. f].

¹⁵ Eerste Kamer [é. n.].

vagy elfogadhatja a jogalkotási termék megszületését, de módosítási javaslattal – a Képviselőházzal ellentétben – nem élhet. A gyakorlatban azonban ennél több mozgástere van a Szenátusnak is, és lefolytatott vitáinak jelentősége van. Így például a Szenátusban folyó viták hozzájárulnak a törvények értelmezéséhez, illetve a Szenátus tagjai kötelezettségvállalást kérhetnek a miniszterektől egy törvény végrehajtására vonatkozóan. Csakúgy, mint képviselőházi kollégáik, a Szenátus tagjai is írásbeli kérdésekkel fordulhatnak a Kormányhoz. Azonban míg a Képviselőház számos esetben indított konstruktív bizalmatlansági indítványt, számonkérési eljárást a Kormánnyal szemben, a Szenátus a fennállása óta soha. Különbség a Parlament két kamarája tagjainak jogállása között, hogy a Képviselőház tagjai „teljes állású” politikusok, míg a Szenátus tagjai csupán „részmunkaidősek”; ami azt jelenti, hogy utóbbiak gyakran más pozíciókat is betöltenek. Illetményük viszont csupán körülbelül negyede a képviselőházi képviselőkének.

Az Alkotmány szerint az *Államtanácsnak* két fő feladata van, amelyeket külön szervezeti egységei látnak el. A Tanácsadó Részleg, ahogy a neve is sugallja, tanácsadást végez a jogalkotás terén a Kormány és a Parlament részére. Míg a Közigazgatási Bírósági Részleg a legmagasabb szintű általános közigazgatási bíróság szerepkörét tölti be. (Meg kell jegyezni azonban, hogy az Államtanács legfelsőbb közigazgatási bírósága nem az egyetlen felső szintű közigazgatási bíróság Hollandiában.)

A független *igazságszolgáltató hatalmi ágban* a Holland Legfelsőbb Bíróság a legmagasabb szintű bíróság a polgári, büntetőjogi és adóügyekben, egyben Semmítőszék. A Közigazgatási Jogi Részleg – mint láttuk – a legmagasabb szintű általános közigazgatási bíróság, és az Államtanácsban belül helyezkedik el. Az Igazságszolgáltatási Tanács része az igazságszolgáltatásnak, de nem folytat ítélkezési tevékenységet. A Tanács az igazságszolgáltatás ernyő- és igazgatási szerve. Az igazságszolgáltatás érdekeit képviseli a politikával, a médiával és a nemzeti adminisztrációval való viszonyban. A testület felelős a bíróságok finanszírozásáért a 11 regionális bíróság, a 4 fellebbviteli bíróság és a 2 különös hatáskörű bíróság tekintetében. A Legfelsőbb Bíróság szempontjából ez a biztonsági és igazságügyi miniszter feladata. Nemzetközi összehasonlításban olyan tárgyasított kritériumok alapján,

mint a minőség, az ügyintézési határidők, az átláthatóság és a függetlenség, a holland bírósági rendszer az első öt között található.

További *alkotmányos szervek* az Állami Számvevőszék, a Nemzeti Ombudsman, valamint a Holland Kitüntetések Kancelláriája.¹⁶

A központi kormányzaton (a központi kormányzás szervein) túl a 12 *tartomány* a központi költségvetésből származó pénzügyi eszközök segítségével hajtja végre (elsősorban) a természeti ügyek kezeléséhez kapcsolódó feladatokat, a kerékpárutak építését és fenntartását, a tartományi tömegközlekedés felügyeletét, valamint a fiatalok, a művészetek és a kultúra területén történő szolgáltatásnyújtást. A fokozottabb decentralizáció révén az önkormányzatokhoz hasonlóan a tartományok is egyre inkább olyan feladatokat látnak el, amelyekért korábban a központi kormányzat volt felelős. A törekvések között szerepel, hogy a tartományok a területrendezésre, a tartományi gazdaságra és a természetvédelemre még nagyobb hangsúlyt fektessenek. A Tartományi Hatóságok Szövetsége (IPO) fogja össze a tartományok munkáját.

Minden tartománynak van egy *tartományi végrehajtó testülete* és egy *tanácsa*. Mindkettőt egy királyi biztos vezeti, aki tagja a végrehajtó testületnek, a tanácsnak azonban nem. A tartományi tanácsok közvetlenül választott képviselőkől állnak. A király által 6 évre kinevezett királyi biztos a központi kormányzatot képviseli a tartományban. Ahogyan az önkormányzati végrehajtó testület igazgatja a települést, a tartományi végrehajtó testület igazgatja a tartományt.¹⁷

A 400 alatti *helyi önkormányzat* a lakossághoz legközelebbi kormányzati szintet jeleníti meg.¹⁸ Az önkormányzati végrehajtó testület *polgármesterből* és *városatyákból* áll. A polgármester az önkormányzati végrehajtó testület és az önkormányzati tanács elnöke. A közrend, közbiztonság területén a megelőzésért, végrehajtásért, intézkedések foganatosításáért a polgármester felelős. Amennyiben nem tudja garantálni illetékességi területén a biztonságot, jogában áll például betiltani a nyilvános összejöveteleket.

¹⁶ Royal Honours and Decorations [é. n.].

¹⁷ Government of the Netherlands [é. n. d.].

¹⁸ Az önkormányzati hivatalok intézik például az útlevegélyigénylés vagy a lakcímváltozások bejelentésének ügyeit is.

Mindazonáltal számos olyan kis önkormányzat létezik, amely nem alkalmas a feladatok végrehajtására, ezért közös szabályozás alatt együttműködésre lépnek „kiterjesztett helyi struktúra” elnevezés alatt. Ezeknek az egymás segítésére létrejövő entitásoknak (tulajdonképpen társulásoknak) nincs saját közvetlenül választott menedzsmentjük.

A holland központi kormány és a két decentralizált igazgatási szint – tartományok és helyi önkormányzatok – közötti kapcsolat valahol a francia centralista modell és a német vagy belga föderalisztikus modell között helyezkedik el. Ezért nevezik Hollandiát *decentralizált unitárius államnak*. Egyik oldalról a szövetségi államokkal ellentétben a decentralizált igazgatási szintek feladat- és hatásköreit nem rögzíti explicit módon az Alkotmány, azonban a kifejezetten centralizált modellel szemben a két decentralizált igazgatási szintre saját szabályok és előírások vonatkoznak.¹⁹

Hollandiában létezik egy egyedülálló funkcionális igazgatási szint is; ezek a *vízügyi hatóságok*,²⁰ amelyek illetékességi területükön a vízgazdálkodásért felelnek. A vízügyi hatóságok (vízi táblák) – amelyeknek száma az összevonásoknak köszönhetően jelenleg (2024 őszén) 24 – a legrégebbi igazgatási szervezetek az országban, történetük a 13. századig nyúlik vissza. A hatóságot a közvetlenül választott általános tanács által kinevezett ügyvezető testület irányítja. Mindkét testület ugyanaz a személy vezeti (dijkgraaf). A vízügyi hatóságok hatáskörébe tartozik illetékességi területükön a természetes vízbázisok kezelése és a lakosság árvizekkel szembeni védelme; karbantartják a gátakat, és biztosítják az ivóvízellátást.

A holland kormányhoz *további* változatos szervezeti formák kapcsolódhatnak.²¹

¹⁹ BARENTSEN et al. 2016.

²⁰ Holland nyelven általában waterschap, de egyes vízügyi hatóságok a heemraad vagy hoogheemraad elnevezéseket használják.

²¹ Például a hatóságok különböző szövetségei (ilyenek az operatív működésük ellátása tekintetében azonos szabályozás alatt álló önkormányzati hatóságok szövetségei is). BARENTSEN et al. 2016.

A KÖZSZOLGÁLATRÓL ÁLTALÁNOSSÁGBAN

Hollandiára jellemző, hogy sok ügy intézését a magánszféra és a közszféra határán elhelyezkedő úgynevezett *fél-közszektorra*²² bízzák, ez a köz- és a privát szektor közötti átmenet a szolgáltatások nyújtása tekintetében. E független közigazgatási szervek (zelfstandige bestuursorganen, ZBOs) Hollandiában olyan kormányzati feladatokat ellátó szervezetek, amelyek nem tartoznak közvetlenül minisztérium alá.

A holland közszektor és a fél-közszektor független intézményeinek eltérő szervezeti formái egyben azt is előrevetítik, hogy a *közzszolgálat is fragmentált*. Mind a közigazgatásra, mind a közzszolgálatra jellemző szervezési elv a funkcionális szektorokra osztás. A holland közzszolgálatot 1993-ban először nyolc szektorra osztották (központi kormányzati közzszolgálat, a bírói, a rendőri erők, az oktatás és tudomány, a katonai, a provinciális, a községi és vízellenzőrzésügyi testületek).²³ Később tizenkettőre, majd tizennégyre bővült a szektorok száma. A szektorokon belül a tényleges személyzeti politika javarészt az adott ágazat miniszteriális szintjén dől el, azaz decentralizált. Minden szektorban önálló kollektív alku folyik továbbá a munkafeltételekről.²⁴

Egyetlen ernyő *közzszolgálati törvény* létezik,²⁵ a 2017. évi köztisztviselői törvény, amelyben a legutóbbi alapvető változások 2020. január 1-jén léptek hatályba, de mindegyik szektor (például a helyi önkormányzatok, az alapfokú oktatás stb.) részletekbe menően „tovább szabályozta” (korábban jogi

²² E szervezeti formák köréből a zelfstandige bestuursorganen (ZBOs), valamint az úgynevezett G & G-szektor (contributed & subsidised), nonprofit szektor kvázi közzszogi pozíciójú szervezeteiről ír KUN 2019. Példaként lehet állítani ezen köztes megoldásokra, hogy az oktatás területén a köztisztviselőket alkalmazó állami iskolák mellett léteznek olyan iskolák is, amelyek az államiakkal egyenértékűek, de ezek személyi állománya nem köztisztviselő. Vagy hogy az egészségügyi ellátó szektort jelentős részben közpénzekből finanszírozzák, de a szolgáltatásokat nyújtó intézmények elsősorban a magánjog hatálya alá eső szervezetek, és nem közzszolgálat alkalmaznak.

²³ LINDER 2014.

²⁴ KUN 2019.

²⁵ 2017. évi köztisztviselői törvény.

szabályozás keretében, ma elsősorban kollektív szerződések megkötésével annak rendelkezéseit; beleértve a különböző és eltérő foglalkoztatási feltételeket). Ennek megfelelően a foglalkoztatási feltételekről szóló tárgyalásokat szektoronként szervezik meg.²⁶

A holland közszolgálatra *nem létezik egységes definíció*. Nem könnyű általános megállapításokat tenni, és az elhatárolások is önkényesek. A közszolgálatért is felelős minisztérium 2016-os kiadványa²⁷ a következőképpen tárgyalja a közszolgálatot: a központi kormányzat négy szintje (beleértve az autonóm/független közigazgatási szerveket is); a tartományi hatóságok;²⁸ a helyi önkormányzati hatóságok; a vízügyi hatóságok együtt az oktatási²⁹ és a védelmi szektorral,³⁰ a bíróságokkal és a rendőri erőkkel.³¹

A hatályos köztisztviselői törvény *szervi hatálya* a következő entitásokra terjed ki: az állam; a tartományok; az önkormányzatok; a vízügyi hatóságok; a szakmák és vállalkozások állami szervei; az Alkotmány értelmében szabályozói felhatalmazást kapott egyéb állami szervek; a hollandiai székhellyel rendelkező Európai Területi Együttműködési Csoportok; a többi közjogi jogi személy; valamint a közjogi jogalanyoktól eltérő jogi személyek, köztük a közhatalommal felruházottak, amelyek esetében e jogkörök gyakorlása képezi a jogi személy alaptevékenységét.

²⁶ BARENTSEN et al. 2016.

²⁷ BARENTSEN et al. 2016.

²⁸ Értsd: közigazgatási szervek.

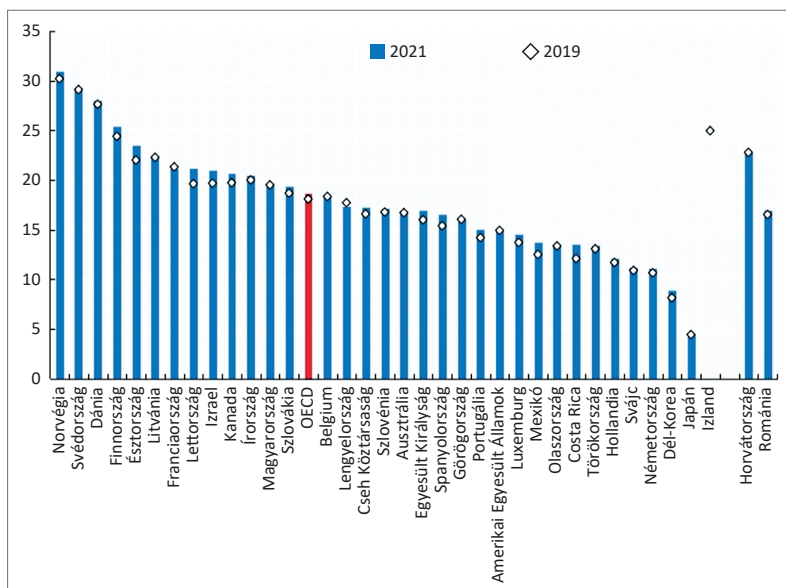
²⁹ Hollandiában állami és felekezeti oktatás létezik. A közoktatást az önkormányzati hatóságok tartják fenn. A felekezeti oktatás vallási vagy más hitek szerint szerveződik, de ugyanúgy finanszírozzák, mint a közoktatást. Mindemelllett létezik valós magánoktatás is. BARENTSEN et al. 2016.

³⁰ A Honvédelmi Minisztérium gondoskodik a nemzetbiztonságról. Tekintettel a védelem egyedi jellemzőire, néha a központi kormányzat részének tekintik, néha pedig nem. Például a védelmi tárcának saját kollektív foglalkoztatási feltételei vannak, míg az összes többi minisztériumnak egyetlen megállapodása van a kollektív foglalkoztatás feltételeiről. BARENTSEN et al. 2016.

³¹ 2013 óta Hollandiának egyetlen nemzeti rendőrsége van, míg ezt megelőzően regionális rendőri erők működtek. Az országos rendőrség a Biztonsági és Igazságügyi Minisztérium külön szervezeti egysége. BARENTSEN et al. 2016.

Ha az előző két bekezdést áttekintjük, látható, hogy a törvény nem sorolja fel a védelmi szektort (katonaságot), a bíróságokat és a rendőrséget. Ennek oka, hogy a 2020-tól hatályba lépett módosítások következtében többek között ezekre a közszolgálati kategóriákra nem a 2017-es törvény vonatkozik, hanem *speciális közjogi szabályozás*; az ő jogviszonyuk megmaradt a differenciált³² szabályozások körében.

A többi kategória esetében azonban a törvény *személyi hatályára* vonatkozó rendelkezés a köztisztviselő fogalmát – a 2017-es módosítás óta – a következőképpen határozza meg: „[K]öztisztviselő az a személy, aki a holland jog szerint munkaszerződés alapján állami munkáltatónál dolgozik.”³³



1. ábra: A kormányzati szektor foglalkoztatási adatai a teljes foglalkoztatotti létszámmal való összehasonlításban: 2019; 2021

Forrás: OECD 2023: 181.

³² BALÁZS 2011: 83–96.

³³ Overheid.nl [é. n. a]; Overheid.nl [é. n. b], 1. cikk.

A közzolgálati *létszám* a munkaszerződés, valamint a kinevezéses közjogi jogviszonyban foglalkoztatott köztisztviselőket magába foglalóan megközelítőleg 1 millió alkalmazottat jelent (az elsősorban a privát szféra keretében szervezett egészségügyi szektor nélkül).³⁴ Az 1. ábrán láthatjuk, hogy az OECD-országok köréből Hollandia – az ilyen nagyságrendű létszámmal – jelentős mértékben az OECD-átlag alatt szerepel a közzolgálati és a munkaerőpiaci összes foglalkoztatott arányát tekintve.

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ELEMEL

A közzolgálati jog forrásai

A köztisztviselők jogi helyzetének normalizálásáról szóló törvény³⁵ (Wnra) a holland köztisztviselők (nagy részének) jogi helyzetét a magánmunkajogi szabályozáshoz igazította; az új szabályozás 2020. január 1-jei hatálybalépése óta a köztisztviselők helyzete a lehető legnagyobb mértékben összhangba került az üzleti szférában dolgozók helyzetével. A Wnra hatására számos kérdés megváltozott. Az elfogadott új szabályozás 2017. évi köztisztviselői törvény néven tartalmazza – nagyvonalakban – a közzolgákra vonatkozó rendelkezéseket, de valójában az új rendelkezések az 1929-es törvénybe épültek be.³⁶

Hollandiában 1929-ben lépett hatályba a *köztisztviselői törvény*, amely az elmúlt közel egy évszázadban néhány nagyobb ívű módosításon esett át. A legutóbbi nagy léptékű módosítás miatt *2017-es törvényként* szoktak hivatkozni rá. A közzolgálati jog egészen 2020-ig, a 2017-es törvenymódosítás hatálybalépéséig a közigazgatási jog részét képezte. Ez a legutóbbi jelentős módosítás – köszönhetően egy mintegy 3 évtizedes fokozatos *átalakítási folyamatnak* – alapjaiban változtatta meg a köztisztviselők jogviszonyának

³⁴ Hollandiában az egészségügyi ellátás részben állami, részben privát finanszírozással működik. Az egészségügyi terület intézményei (az oktatókórházak kivételével) szinte mindig magánszervezetek.

³⁵ Overheid.nl [é. n. c].

³⁶ Rijksoverheid [é. n.].

jellegét. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a köztisztviselői törvény tartalma az utóbbi évtizedek, különösen a 2017-ben elfogadott és *2020-ban hatályba lépett* változtatások következtében jelentős mértékben kiüresedett. Jó ideje, de mindenképp a 2020-as módosítások miatt a főbb szabályokat más, főként decentralizált jogkörökben megszületett jogforrások, és ma már kiemelten a *szektorális kollektív szerződések* fektetik le a közzszolgálatra vonatkozóan.

Hollandiában a közzszolgálat soha nem volt egy egységes, integrált rendszer, amely a különböző igazgatási szinteket vagy szerveket összefogta volna. Bonyolítja a helyzetet, hogy számos feladat (beleértve az oktatást és az egészségügyet) olyan terület részét képezi, amely a kormányzat és a társadalom közötti mezsgyén helyezkedik el. Ugyanez vonatkozik a közzszolgálati rendszer alkalmazottjaira is. Az unitárius állam decentralizált jellege megmutatkozik a közzszolgálati felelősség széles körben elterjedt és bizonyos mértékig széttagolt formájában is. Minden közigazgatási szerv nagymértékben felelős a saját alkalmazottjaiért. Hollandiában a karrierrendszerrel ellentétben az *állásalapú közzszolgálat* van túlsúlyban.

A köztisztviselők jogállása tekintetében fontos kiemelni, hogy korábban, minthogy a közzszolgálati jog a *közigazgatási jog részét* képezte/képezi, ez egyben azt is jelentette (és a kevés, közjog hatálya alatt maradt foglalkoztatott esetében jelenti ma is), hogy a foglalkoztató döntéseit, így a kinevezésre, az előmenetelre, az áthelyezésre és valójában az alkalmazás összes elemére vonatkozóan az általános közigazgatási jogi törvény rendelkezései szerinti értelemben kiadott határozatnak kellett/kell tekinteni. Ebből következik, hogy a munkáltató és a köztisztviselő közötti viszonyban a törvény közigazgatási jogi eljárásainak szabályait kellett/kell alkalmazni. E gondolatsort folytatva, így a köztisztviselői jogokat érintő döntésekre is vonatkoztak azok a követelmények, amelyeket az általános közigazgatási jogi törvény a hatósági határozatokkal szemben támaszt; megalapozott indokolási kötelezettség kapcsolódik hozzá, és a döntésnek az érdekek adekvát mérlegelésén kell alapulnia. A köztisztviselő, amennyiben nem ért egyet a döntéssel, jogorvoslatért folyamodhatott; mint láttuk, a kategóriák zömében ez a rendelkezés már nem hatályos.

Toborzás, kiválasztás, a jogviszony létesítése

A közszerológati jogállás mikéntjének meghatározásáról több mint 3 évtizede zajló *vita* arról szólt, hogy az egyoldalú *kinevezés* vagy a kétoldalú jogi aktust feltételező *szerződés* alkalmazási megoldás részesüljön-e előnyben a közszolgák alkalmazása során. A folyamat szabványosítás vagy *normalizáció*³⁷ néven került be a holland közszolgálat-történetbe. Mindennek ideje alatt a közszféra alkalmazottainak foglalkoztatási viszonyait *fokozatosan* és egyben sikerrel igyekeztek a *magán-munkaerőpiaci megoldásokhoz közeleltetni*. Az elmúlt időszakban valójában már a holland köztisztviselők kétfajta jogviszonya között nem tulajdonítottak nagy jelentőséget a különbségeknek attól függően, hogy a közszolgálati törvényen alapuló egyoldalú kinevezéssel, vagy kétoldalú, kollektív szerződéses alapokon nyugvó munkaszerződéssel alkalmazza őket az állami szerv. Tulajdonképpen egyik alkalmazási megoldás sem tért el nagymértékben a munkaerőpiac egyéb szegmenseiben dolgozók esetében megszokottól. Ez abból adódott, hogy mindkét kategória – a kinevezett és a szerződéses is – kötelező érvényű megállapodást kötött a munkáltatójával a pozícióról, a szolgálatba lépésről, az illetményről. Mindkét esetben a legtöbb foglalkoztatási feltételt a szakszervezetek egyetértésével kidolgozott jogforrás/dokumentum határozta meg. 2020 óta pedig a teljes átalakítás jegyében ezeket a decentralizált jogkörben kialakított szabályozásokat a szektorális kollektív szerződések általi szabályozások váltották fel. Habár az állami munkáltató rendelkezik jogalkotó jogkörrel, ezeket az egyéni vagy kollektív szerződések korábban sem, és most sem tudja megváltoztatni, vagy legalábbis nem olyan könnyen, mint ahogy az egy magánmunkáltató esetében előfordulhat. Az új szabályozás 2020. januári hatálybalépésével azonban a *közszolgálati alkalmazottak* igen *csekély rétege maradt közjogi szabályozás alatt*; a törvénymódosítás 2016-os elfogadása és a 2020-as hatálybalépési év között eltelt időszakban a decentralizált szinteken fokozatosan megszülettek azok a megállapodások és szabályozások, amelyek alapján a köztisztviselők nagy része a munkaerőpiaci foglalkozta-

³⁷ Lásd erről még: KUN 2019.

tottakéhoz hasonló *munkaszerződés* és a szektoronként megkötött *kollektív szerződések* alapján végzi közszolgálati feladatait.

A *köztisztviselők* tehát *munkaszerződéssel* rendelkeznek, és a magánjog hatálya alá tartoznak. Továbbra is léteznek azonban *különös státuszú* köztisztviselői kategóriák. Többek között a bírák, ügyészek és a (hon)védelmi és rendészeti alkalmazottak, valamint a politikai tisztségviselők (képviselők, polgármesterek) jogi helyzete eltérő. Azonban a munkaszerződéssel rendelkező tisztviselők is *esküt* vagy megerősítést *tesznek*, amelynek biztosítását a munkáltató állami szerv kötelezettségei között nevesíti a törvény. Ez magában foglalja, hogy nem követnek el csalást, vesztegetést, és nem szivárogtatnak ki bizalmas információt. Minden állami munkáltatónál alkalmazott személy köztisztviselő/közalkalmazott. Ugyanakkor mivel a köz érdekében tevékenykednek, a köztisztviselőkre külön szabályok is vonatkoznak, mint például a következők: titoktartási kötelezettség; ajándék elfogadásának tilalma; egyéb funkciók, foglalkoztatás bejelentési kötelezettsége.

A jogi szempontból legnagyobb jelentőséggel bíró változás, hogy a kinevezés helyett – a kivételt képező kategóriákon kívül – a kinevezéseket felváltották a munkaszerződések, a helyi, decentralizált jogkörben megszületett, a foglalkoztatási feltételekre vonatkozó részletszabályozásokat pedig a *kollektív szerződések* rendezik, amelyeket a munkaadókkal és a szakszervezetekkel történő egyeztetések során alakítottak ki. Itt fontos azonban megjegyeznünk, hogy a szakszervezetekkel történő egyeztetés a korábbi évtizedekben is éppúgy kötelező részét képezte a szabályozások kialakításának. A kollektív szerződésekre vonatkozó szabályok 2020 óta megegyeznek az állami szervezetrendszeren kívüli szabályozással. A kormány szabadon megválaszthatja azt is, hogy mely szakszervezetekkel tárgyal és köt kollektív szerződést; továbbra is fontos, hogy a kollektív szerződés a lehető legnagyobb mértékű támogatást élvezze a foglalkoztatottak körében.

A 2017-es módosítás hatálybalépése előtt a *reformok* keretében zajló szabványosításról folyt vita neuralgikus pontjai arra vonatkoztak, hogy lehet-e, és ha igen, milyen mértékben általánossá tenni a magánszférában hatályos jogviszonyokat a köztisztviselőkre vonatkozóan is. Hiszen a köztisztviselői státusz épp az önkényességtől, a politikai befolyástól

védi a köztisztviselőket, azt biztosítja, hogy *lojalitással, függetlenül* lássák el közfeladataikat. Ugyanezért cserébe *fokozottabb elvárásokat* is lehet támasztani velük szemben. Másik oldalról, munkajogi jellegű szerződés alapján történő foglalkoztatásuk esetén miért ne lehetne hasonló jogokat és kötelezettségeket megállapítani számukra?

A holland kormányzati alkalmazottak speciális jogállást élveztek, nagy részük köztisztviselői kinevezéssel rendelkezett a köztisztviselői törvény hatálya alatt.³⁸ Mellettük sokan a közszektorban vagy legalábbis közérdekű intézményeknél dolgozó *közalkalmazottak* voltak. Az oktatásban és az egészségügyben zömében közalkalmazotti státuszban látják el a feladatokat. A különbség épp úgy fogható meg, mint az országok zömében; a köztisztviselő egyoldalú jognyilatkozatnak minősülő kinevezéssel lép hivatalba, míg a közalkalmazott szerződés alapján látja el feladatait, amely kétoldalú jognyilatkozatot feltételez a munkáltató és az alkalmazott között. Az első esetben a közhatalommal rendelkező szerv és a köztisztviselő nem egyenlő felek; ezért a köztisztviselő jogait és kötelezéseit nem szerződésben vagy a szakszervezetekkel kötött kollektív szerződésben fektetik le, hanem a közjogi jogszabályban, egyoldalúan, közhatalmi jogkörben. Ez a megoldás 2020-tól arányaiban alapjaiban megváltozott; a kinevezéses kategóriák jelentik ma már az elenyésző kisebbséget a közzolgáltatásban.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a köz érdekében *nem csupán köztisztviselői státuszú foglalkoztatottakat* alkalmaztak. Korábban számos kormányzati szerv nem nevezett ki köztisztviselőket, hanem (köz)alkalmazottakkal látták el feladataikat. Továbbá nagyszámú alkalmazott dolgozik a magánoktatásban és egészségügyi intézményekben. Ők is közérdekű feladatokat látnak el, munkáltatóikat is közpénzekből finanszírozzák, ők mégsem voltak köztisztviselők.³⁹

Az országban nem létezik központosított *toborzási* rendszer sem. A közigazgatási szerveken belül (mint például a központi kormányzati igazgatási szervek vagy az egyes önkormányzatok) a toborzás bizonyos fokú *de-*

³⁸ Pontosabban jelenleg is ez a helyzet, ami a speciális jogállást érinti.

³⁹ Csakúgy, mint a mentálisan beteg fogvatartottak részére fenntartott, kényszergyógykezelést végző klinikákon feladatot ellátók.

centralizációja látható, noha újabban a központi kormányzat nagyobb mértékű koordináció bevezetésére nyilvánította ki szándékát. A toborzás nem életpályára történik, hanem egy *adott állás betöltését célozza*. Ez alól a szabály alól *három fontos kivétel* van. Először is, karrierrendszer létezik egyes szektorokban, és ez ahhoz hasonló, mint a francia karrierrendszeri struktúra. A gyökerei is onnan származnak. Ez a rendőrség, a bíróságok, a Hadügyminisztérium és a diplomáciai szolgálat. Másrészt, az 1990-es elején bevezették a menedzsmentororientált karrierrendszert a főtisztviselők részére, kiemelten a központi kormányzatban;⁴⁰ ez az Általános Közigazgatási Szolgálat (ABD), beleértve más főtisztviselői rétegeket is. Harmadrészt, menedzsergyakornoki programot vezettek be a kiemelkedő kvalitásúak részére a központi kormányzatban, valamint számos önkormányzatnál.⁴¹

*A „normalizáció” folyamatának főbb jellemzői,
következményei a közzszolgálat jogi szabályozásában*

Az elmúlt 30 évben egyértelműen a szabványosítás, a magánmunkajoggal való normalizáció irányába mozdult el a holland közzszolgálat. Ennek mentén törölték el a *sztrájktilalmat*, és a köztisztviselők a munka törvénykönyve hatálya alá eső munkavállalókkal *azonos részvételi jogosítványokat* élveznek 1995 óta. 1997 óta a köztisztviselőket a munkavállalókra vonatkozó *társadalombiztosítási szabályok* alá vonták több szakaszban a betegbiztosítás, a foglalkoztatási alkalmatlanság és a munkanélküli ellátások tekintetében. A köztisztviselői *nyugdíjalapot privatizálták*, és ma hasonló a magánszektor meghatározott szegmensei számára létrehozott nyugdíjalapokhoz. A *munkakörülményekről* és a *munkaidőről* szóló törvény az állami és a magánszektorra egyaránt vonatkozik. A Központi Fellebbviteli Bíróság 2000. évi döntése óta a munkáltatókat mindkét szektorban ugyanolyan kötelezettség terheli abban a tekintetben, hogy biztonságos munkakörülményeket biztosítsanak alkalmazottjaik számára. Felelősségük is azonos ennek elmulasztása esetén.

⁴⁰ LINDER 2004.

⁴¹ BARENTSEN et al. 2016.

Ismét másik példa a szabványosításra a *hibrid szektor* által alkalmazott *foglalkoztatási feltételek szabályozása*. Ez olyan szakmai csoport, amelyben köztisztviselőket alkalmazó kormányzati munkáltatók és munkavállalókat alkalmazó magánjogi munkáltatók is megtalálhatók. Továbbá az alap-, a közép- és a felsőoktatás, valamint a mentők alkalmazottjai is e megoldás példáját képezik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy mindkét csoportra (a köztisztviselőkre és az egyéb alkalmazottakra) lényegében és zömében ugyanazok a jogi rendelkezések vonatkoznak, míg korábban jogvita esetén más bíróság volt illetékes, és a szabályzat általában külön rendelkezéseket tartalmazott a felmentés tekintetében.

Jogok és kötelezettségek

2020 előtt jöllehet a *jogviszony tartalmának* szabályozása – különösen a fent említett példákat tekintve – nagymértékben hasonló volt a magán-munkaerőpiacihoz, de a jogviszony kinevezéssel, egyoldalú jognyilatkozattal jött létre. Differenciált szabályozás⁴² vonatkozott jogállásukra, beleértve az esetükben alkalmazandó speciális eljárási jogi rendelkezéseket. A magánszektor alkalmazottjaihoz viszonyított különbségek azonban fokozatosan eltűntek. Ennek egyik oka, hogy ma a közszféra határai is eltérők.⁴³ A folyamatnak köszönhetően a köztisztviselők nagy részét ma már *munkaszerződéssel* alkalmazzák, a státusz elemei nagymértékben közeledtek, némely vonatkozásban azonossá váltak a magán-munkaerőpiaci dolgozókra vonatkozó szabályozással. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a köztisztviselők ne élveznének továbbra is speciális státuszt. Ez elsősorban a köztisztviselő által betöltött pozíciótól és az őt foglalkoztató szerv jogállásától függ. A *speciális szabályok* pedig elsősorban a lojalitás, az integritás és a függetlenség követelményei esetében élnek.

A 2017-es törvény meghatározza a köztisztviselő fogalmát, azonban a saját köztisztviselőikre vonatkozó főbb *jogokat és kötelezettségeket* az egyes

⁴² BALÁZS 2011: 83–96.

⁴³ Így például a postai szolgáltatásokat privatizálták, ezzel ellentétben a bankokat államosították.

alkalmazó szervek dolgozzák ki; erre a decentralizált jogkörre a törvény hatalmazza fel a munkáltatókat. A felhatalmazás a felmentésre, az illetményekre, a részvételi jogokra és a munkafeltételekre is kiterjed.⁴⁴ A szolgáltatók saját hatáskörben tovább szabályozzák integritáspolitikájukat, valamint az eskü eljárásrendjét. A szolgáltató köteles gondoskodni az eskü letételének megszervezéséről. Az eskü szövege a köztisztviselő betöltött pozíciójától függően eltérő lehet. A törvény számos általános rendelkezést tartalmaz, amelyhez igazodva a munkáltatók lefektethetik saját szabályozásukat. Ilyen általános rendelkezés például, hogy az állami munkaadóknak jó munkaadóként, a köztisztviselőknek pedig jó köztisztviselőként kell viselkedniük a jogviszonyban. Ez a jogilag igen képlékenynek tűnő rendelkezés képezi az alapját azoknak a konkrétabb követelményeknek, amelyeket a köztisztviselők és munkaadók egymással szemben támaszthatnak a decentralizált jogkörben kiadott normákon és természetesen a kollektív szerződéseken alapulón. A köztisztviselő részéről ez a töle telhető legmagasabb szintű munkateljesítmény nyújtását, integritást, lojalitást jelent. A közszolgálati törvény szabályozza a köztisztviselők *alkotmányos jogai gyakorlásának korlátozását* is. E jogi alapra azért van szükség, mert az alkotmány és az emberi jogi egyezmények megkövetelik, hogy az alkotmányos jogokba való állami beavatkozást törvényben szabályozzák. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha az állam munkáltatói minőségében szükségesnek tartja e jogok korlátozását. Például a közszolgálati törvény előírja, hogy a köztisztviselőknek tartózkodniuk kell olyan nyilvános nyilatkozatok megtételétől, amelyek akadályozzák munkájuk megfelelő ellátását vagy a szolgálat megfelelő működését. A köztisztviselőknek joguk van a *véleménynyilvánításhoz*, de ezt a „funkcionális mérce” korlátozza. Ez a szabályozás is meglehetősen nyitott jellegű, de az ítélkezési gyakorlatban és más szabályozásokban részletesebben kidolgozott.

A köztisztviselői jogok és kötelezettségek nagy részét a munkáltató által elfogadott jogállási szabályzat és a kollektív szerződésekben lefektetettek rögzítik. A kormányzat különböző szektorokra oszlik, és ezen ágazatoknak mindegyike korábban rendelkezett saját szabályozással. Például a központi

⁴⁴ KUN 2019.

kormányzat köztisztviselőire az ARAR, az Általános Közzszolgálati Szabályzat vonatkozott a köztisztviselők javadalmazásáról szóló 1984. évi rendelettel (BBRA 1984) együtt. Ezek tartalmazták a kormányzati köztisztviselők foglalkoztatási feltételeit 2020. január 1-jéig. Míg a BBRA fizetési táblázatokra tért ki, az ARAR megállapodásokat tartalmazott kinevezésről, fizetésről, szabadságról, részvételről és elbocsátásról. Ugyanakkor a köztisztviselők jogállásának normalizálásáról szóló törvény (Wnra) 2020. január 1-jei hatálybalépésével az ARAR-t és a BBRA-t hatályon kívül helyezték, és helyükbe a *Nemzeti Kollektív Szerződés* lépett.

2020 óta a decentralizált jogkörben született szabályozók helyét számos tekintetben a *kollektív szerződések* rendelkezései vették át. Korábban is az volt a helyzet, hogy bizonyos értelemben ezek a szabályozások ugyanazt a funkciót töltötték be, mint a magánszektorban a kollektív szerződések a foglalkoztatási feltételek kollektív szabályozása tekintetében; így például az illetményekre, az átszervezésre vonatkozó rendelkezésekre, a társadalombiztosítási juttatások kiegészítésére és a szabadság kérdéseinek rendezésére tértek ki. Éppen azért, mert a szabályzat kvázi kollektív szerződésként funkcionált, az állami munkáltató csak a közszféra szakszervezeteinek beleegyezésével változtathatta meg ezeket. A decentralizált kormányzati szervekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy korábban is mindegyiknek megvolt a maga szabályozása a foglalkoztatás feltételeire vonatkozóan. Ezek azonban a szakszervezetekkel és e szervek képviselőivel *nemzeti* szinten kötött megállapodásokon alapultak. Valójában egy országos kollektív szerződés vonatkozott például a helyi önkormányzatokra. Ezt aztán maguk az egyes önkormányzatok *jogállási szabályzatokká* alakították át.⁴⁵ 2020 óta hasonló a helyzet a közszolgálatban kötött kollektív szerződésekkel.

Pályabiztonság, a jogviszony megszűnése és megszüntetése

A jogállás szabályozásának fontos részét képezi a *felmentés* kérdése. Noha a szabályozás részleteit illetően korábban is léteztek eltérések, főszabály szerint csak a jogszabályban szereplő esetekben volt megszüntethető

⁴⁵ BARENTSEN et al. 2016.

a jogviszony. A köztisztviselői jogviszonyban maradt kategóriák esetében a munkáltatónak az okok fennállását bizonyítania kell. Példa erre a létszám felettivé válás vagy az átszervezés miatti felmentés. A munkáltatónak bizonyítania kell, hogy a tisztviselő munkaköre/állása megszűnt, vagy csökkentették az azonos álláshelyek számát, és más tisztviselők maradhatnak jogviszonyban. A munkáltatónak azt is bizonyítania kell továbbá, kellő erőfeszítést tettek annak érdekében, hogy a tisztviselőt másik megfelelő pozícióba helyezték. Másik példa a pozícióra való alkalmasság hiánya. Ez a felmentési ok akkor áll fenn, ha a köztisztviselő hosszabb időn keresztül nem, vagy különösen gyengén teljesített, és teljesítményének javítására kifejezett lehetőséget kapott. A betegség miatti tartós munkaképtelenség is felmentési ok, megint csak abban az esetben, ha a köztisztviselő számára nem találnak más munkakört. A köztisztviselőnek felróható súlyos kötelességszegés önmagában nem képez felmentési okot (büntető felmondás). Ezenkívül egy kinevezéses tisztviselő nem mondhatott le. Kérhette munkáltatójától a jogviszony megszüntetését; a kérelemre történő felmondás a köztisztviselő elbocsátásának egyik jogi lehetősége volt.

A 2020-ban hatályba lépett módosítások következtében azonban a köztisztviselők zömének *felmentési szabályai a magán-munkaerőpiaci szabályozáshoz igazodnak*. Hasonlóan a munkaerőpiac egyéb szegmenseiben folytatott gyakorlathoz, kötelezővé vált a felmentések előzetes vizsgálata. A gazdasági okokból végrehajtott, vagy a tartós betegség, alkalmatlanság miatti felmentések előzetes vizsgálata hatósági jogkör,⁴⁶ míg az alkalmazott személyével, magatartásával összefüggő felmentések ma már a helyi bíróságok, nem pedig a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoznak.

Szociális párbeszéd – a konzultációs Polder-modell

Érdeemes szólnunk arról, hogy a holland *konzultációs modellt Polder-modellként* szokták emlegetni. Ez a kifejezés a holland történelemben nyúlik vissza,

⁴⁶ Az Alkalmazotti Biztosítási Ügynökség jár el, amely egy nem minisztériumi jogállású közigazgatási hatóság a Szociális és Munkaügyi Minisztérium égisze alatt (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen).

arra a szükséges folyamatra, amelyben az együttműködés elengedhetetlen volt a víz elleni harcban ahhoz, hogy megelőzzék az árvizeket. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a hollandokban természetes igény mutatkozik arra, hogy tárgyaljanak a tettek és az intézkedések megvalósítása előtt. Úgy tartják, ha a tárgyalásokba energiát fektetnek a döntéshozatal előtt, az megteremti az alapot a támogatás megszerzéséhez, a döntés kivitelezését pedig felgyorsítja. Idekapcsolódik az a jelenség, amely szerint a holland munkaügyi kapcsolatok rendszerére jellemző, hogy viszonylag kevés esetben kerül sztrájkra sor. Ez részben annak az eredménye, hogy a személyi állomány képviselőit, a szakszervezeteket, üzemi tanácsokat előzetesen bevonják a döntés-előkészítésbe. Persze a Polder-modell sem ellentmondásmentes. Akadályozhatja a gyors és hatékony döntéshozatalt, és félkompromisszumok megszületéséhez vezethet. Kritikája főként a nehéz gazdasági idők során szokott előtérbe kerülni. Ugyanakkor alapvetően konszenzus uralkodik abban a tekintetben, hogy a személyi állomány képviselteinek a döntéshozatal korai stádiumába történő bevonása természetes lépés, vagy természetes lépés kell hogy legyen. Ez igaz a kormányzati szektorra is.⁴⁷ Az új szabályozás gerincét képező *törvényjavaslat megszületése* több mint 30 éves konzultációs folyamat eredménye volt. A társadalmi és szakmai vitát is magában foglaló folyamatban a Parlament alsóháza 2014 februárjában, felsőháza 2016 novemberében fogadta el a törvényjavaslatot. Az új törvény 2020-as hatálybalépéséig számos jogszabályi, alacsonyabb szintű szabályozási kiigazításra volt szükség, és nem utolsósorban a kollektív szerződések tető alá hozatalára. A munkáltatóknak továbbá változtatásokat kellett bevezetniük szervezeteikben.

Főtisztviselők

Fontos szólnunk a *politika és a közszolgálat viszonyáról* holland kontextusban. A politika és a közszolgálat viszonyában hangsúlyozzuk, hogy Hollandiában a közszolgálat világosan elkülönül a politikai rendszertől. Természetesen a köztisztviselők a mindenkori politikai hatalom felelősségi

⁴⁷ BARENTSEN et al. 2016.

köre alatt dolgoznak. Míg a politikusok választások révén kerülnek pozícióba, a köztisztviselőket tudásuk, tapasztalataik és kvalitásuk minősége alapján nevezik ki. Ebben politikai hatás és politikai preferenciák nem játszanak szerepet. A *főtisztviselői kar* (ABD) esetében ez a szabály egyértelműen le van fektetve.⁴⁸ Az ABD a minisztériumok legfelső szintű vezetői köréből mintegy 700 főt fog össze. A *topmenedzseri réteg* (TMG) az ABD speciális részét képezi, tagjai a minisztérium hivatali szervezetét vezető közigazgatási államtitkárok; a főigazgatók, akik egy nagy szervezeti egység vagy egy fontos szakpolitika felelősei; és körülbelül 70 főnyi hasonló szintű tisztviselő.

A főtisztviselői karba tartozó köztisztviselőknek *szigorú minőségi követelményeknek* kell megfelelniük. Elviekben néhány éven belül rotálnak a különböző pozíciók között. A topmenedzseri rétegre külön eljárások vonatkoznak, amelyeket annak érdekében alakítottak ki, hogy garantálják a magas szintű alkalmassági feltételeknek való megfelelést, és hogy politikai megfontolások ne játsszanak szerepet kinevezésükben és értékelésükben. A *toborzás* nyíltan zajlik. Egy független bizottság gyűjti össze a potenciális jelöltek listáját, majd egy kiválasztási bizottság tesz jelölést, és az illetékes miniszter választja ki a jelöltet. Ezt követően egyeztet az adott miniszter és a központi köztisztviselőkért felelős miniszter. Majd közös kinevezési javaslatot nyújtanak be a kabinetnek, amely végül dönt a kinevezésről.

REFORMOK

A közszolgálati törvény módosításai

Összefoglalva az *új törvény alapvető változásait*, a következőket emeljük ki ismét a reformok közül.⁴⁹

Az új törvény értelmében a köztisztviselők/közalkalmazottak kétoldalú *munkaszerződést* kötnek munkáltatójukkal, nem pedig egyoldalúan nevezik

⁴⁸ LINDER 2004.

⁴⁹ Maastricht University 2016.

ki őket. Ezen túlmenően a munkaviszony feltételeit a *kollektív szerződések* rögzítik, nem pedig a korábbi jogállási szabályozás.

A magánalkalmazottakhoz hasonlóan a köztisztviselőkre is a *magánfoglalkoztatásra és az elbocsátásra vonatkozó jogszabályok* (a magánfoglalkoztatási és elbocsátási törvény) vonatkoznak. Ez azt jelenti, hogy vita vagy elbocsátás esetén a köztisztviselők a továbbiakban nem a saját munkáltatójukhoz nyújtanak be kifogást, és nem közigazgatási bírósághoz fordulhatnak, hanem ők is a (polgári) kerületi bírósághoz nyújtják be kifogásukat. Az elbocsátáshoz a Munkavállalói Biztosítási Ügynökség (UWV) vagy egy kerületi bíróság előzetes jóváhagyása szükséges; ez az elbocsátás elleni *megelőző védelem* ismert mechanizmusa. Habár az elbocsátással kapcsolatos eljárás módosul, a munkáltatóknak továbbra is *jogilag megalapozott felmondási okokkal* kell indokolniuk; éppúgy, mint a korábbi közszolgálati törvény hatálya alatt.

A jogalkotó szerint az *új szabályozás indoka*, hogy a szabványosítás *jobban illeszkedik a modern munkaügyi kapcsolatokhoz*. A kétoldalú munkaszerződések jobb alapot jelentenek a munkáltatók és a munkavállalók közötti bizalomra és egyenlőségre, mint az egyoldalú kinevezések. A differenciált közszolgálati szabályozástól való elmozdulás igazságosabb viszonyokat is teremt a munkaerőpiacon. Emellett a magánjog alkalmasabb a munkaügyi viták megoldására.

Ugyanakkor az új törvény *nem szünteti meg a köztisztviselői jogviszonyt*: minden állami munkáltatónál foglalkoztatott köztisztviselő marad.⁵⁰ Tartalmában új közszolgálati törvény született, amely kifejezetten a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz; így például a *titoktartásra* és a *szólásszabadság korlátozására* vonatkozókat. A módosítás nem érinti azonban a foglalkoztatás olyan lényeges feltételeit, mint az illetmény, az év végi jutalmak és a szabadságolási idő. Ezek a foglalkoztatási feltételek a munkaszerződésre való áttéréskor megmaradtak.

A *munkavégzés feltételeit* a munkáltatók és a szakszervezetek közötti egyeztetések során vitatják meg, és a kollektív szerződésekben rögzítik. Akárcsak a piaci szektorokban, a kormány szociális partnerei szabadon dönthetnek

⁵⁰ Az állami munkáltatók törvénybéli felsorolását lásd az *A közszolgálatról általánosságban* című alfejezetben.

arról, hogy az ilyen megállapodások mit fedjenek le, mire vonatkozzanak, és kivel kössék meg azokat. Ez azonban nem csökkenti a tisztviselők minél szélesebb körű támogatásának jelentőségét.

Az új törvény a korábbi köztisztviselők többségére vonatkozik. *Kiterjesztették* azon állami munkáltatók alkalmazottjaira is, akik már korábban is munkaszerződéssel dolgoztak.⁵¹

A köztisztviselők meghatározott csoportjaira azonban *nem terjed ki* a törvény hatálya. Idetartoznak a rendőrségi és védelmi alkalmazottak, a bírák, az ügyészek, valamint a politikai biztonságvédelmi tisztviselők. Ezen szakmák képviselői megtartották a közigazgatási jogi státuszukat, nem a munkajog vonatkozik rájuk.⁵²

Kormányzati reformok

A jogi szabályozás teljes megújítása mellett, illetve azt is beleértve a folyamatokba, a holland kormány *meggyőző számú reformcsomagot* állított össze az elmúlt évtizedekben. A reformok visszatérő témái körébe tartozik a közszolgáltatások delegálása/kiszervezése, az összekapcsolt kormányzás és a kiadáscsökkentő menedzsmentgyakorlatok megvalósítása. A holland közszolgálat reformjait jellemzően *rendszerszintű* reformprogramokon keresztül hajtják végre. A közszolgálat 2000 óta folyamatosan ambiciózus reformprogramokat valósított meg, amelyeket viszonylag sikeresnek értékelnek.⁵³ A holland állami menedzserek szerint a legfontosabb reformtendek közé tartozik a nagyobb figyelem a menedzsment sikereire és eredményeire, a közsférabéli létszám karcsúsítására és a közsféra szereplői közötti együttműködésre, kiemelten a hálózatban való kormányzásra. A menedzserek

⁵¹ Idetartoznak többek között a De Nederlandsche Bank, a Sociale Verzekeringsbank és az UWV alkalmazottai.

⁵² Maastricht University 2016.

⁵³ Egy 20 európai ország körében végzett felmérés keretében, ahol arra is kitértek, hogy hogyan értékelik a közigazgatásban végbement változásokat az 5 évvel azelőttihez képest, a megkérdezett holland menedzserek (Dánia, Norvégia, Svédország mellett) azok körébe tartoztak, akik a legsikeresebbnek értékelték a változásokat. HAMMERSCHMID et al. 2018.

nagymértékben alkalmazzák a *menedzsmentmódszereket és -eszközöket*, és igen kiemelt *hangsúlyt* fektetnek a *teljesítményre*.⁵⁴

JÖVŐBELI FOGLALKOZTATÁSI TRENDEK
ÉS JÓGYAKORLATOK BEVEZETÉSE
A KÖZSZOLGÁLATI HRM TERÜLETÉN

A következőkben néhány olyan új *humán erőforrás-gazdálkodási megoldást* mutatunk be nemzetközi összehasonlításban, amelyekben Hollandia már a Covid-19-világjárvány előtt élen járt a közszolgálati alkalmazás tekintetében. Az ábrákon látható, hogy a holland közszolgálat „*éltanulóként*” szinte minden tekintetben elől jár az új HR-megoldások/eszközök alkalmazása terén.

Ezek az újítások elsősorban a *munkavégzés időbeli és térbeli rugalmas alkalmazásához* kapcsolódnak.⁵⁵ Az időbeli és térbeli rugalmasság közszolgálatbéli alkalmazásáról az állami munkáltatók úgy vélekednek, hogy pozitív hatással van a termelékenységre, a teljesítményre és a munkáltatói vonzerő növelésére. A köztisztviselők oldalán viszont ezek az új HR-eszközök segítenek egyensúlyt teremteni a munkahelyi elvárások, a családi és egyéb személyes kötelezettségek és érdekek harmóniába hozatala terén.⁵⁶ Minthogy a holland közszolgálatban a döntések java része decentralizáltan születik, ez a helyzet a rugalmas foglalkoztatás formái tekintetében is; azokról a szervezet szintjén döntenek.⁵⁷

Az *időbeli rugalmasság* keretében maximum 4 formát alkalmaznak Európában. Ezek a rugalmas munkaidő, a részmunkaidő, a tömörített munkahét és a bizalmi alapú munkaidő. Mint a 2. *ábráról* leolvasható, ezek a megoldások a holland közszolgálatban léteznek.

Az EU-tagállamok közszolgálatában alkalmazott *térbeli rugalmasságnak* szintén négy formájáról tájékoztat a 3. *ábra*. Ezek a távmunka, a mobil

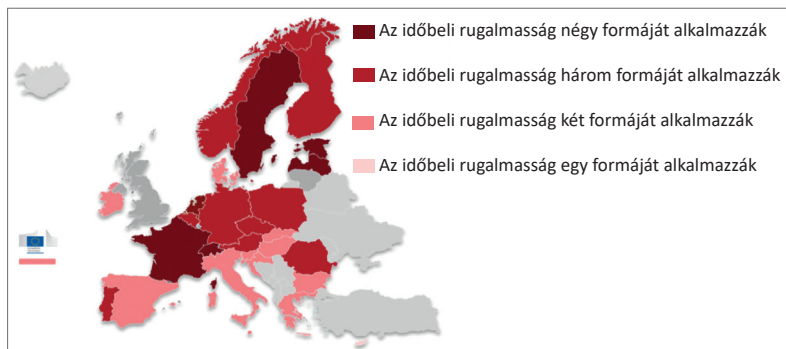
⁵⁴ JILKE – VAN DE WALLE – VAN DELFT 2013; JILKE – VAN DER VOET – VAN DE WALLE 2016.

⁵⁵ KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018.

⁵⁶ DHONDT 2013.

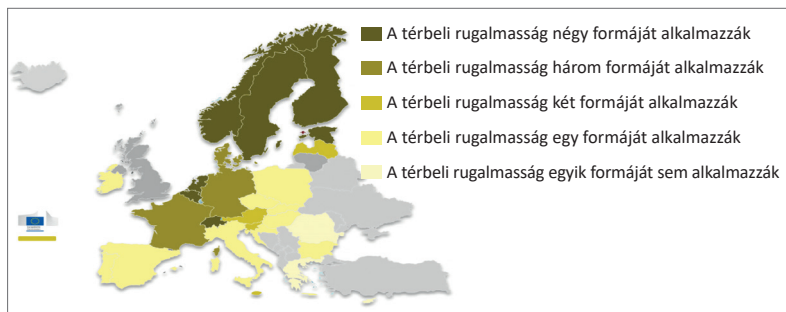
⁵⁷ OECD 2023.

távmunka (*high mobile telework*), a munkavégzés helyének megosztása (*desk-sharing*) és a tevékenységhez igazodó rugalmas irodamegosztás (*activity-based flexible offices*). Látható, hogy a holland közszolgálatban mind a négy lehetőséget igénybe vehetik a köztisztviselők.



2. ábra: A köztisztviselői rugalmas munkaidő formái az Európai Unió közszolgálataiban

Forrás: KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018: 39.

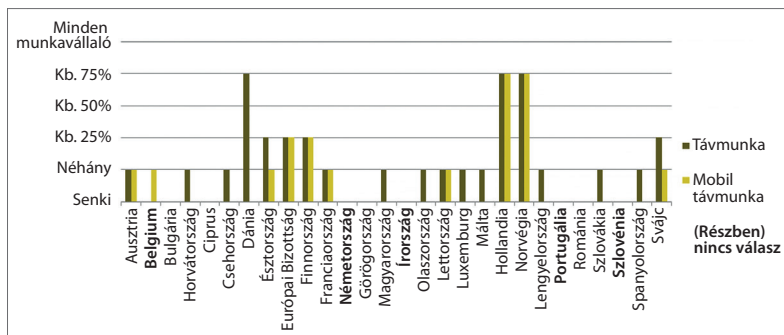


3. ábra: Térbeli rugalmasság az EU-s közszolgálatokban

Forrás: KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018: 45.

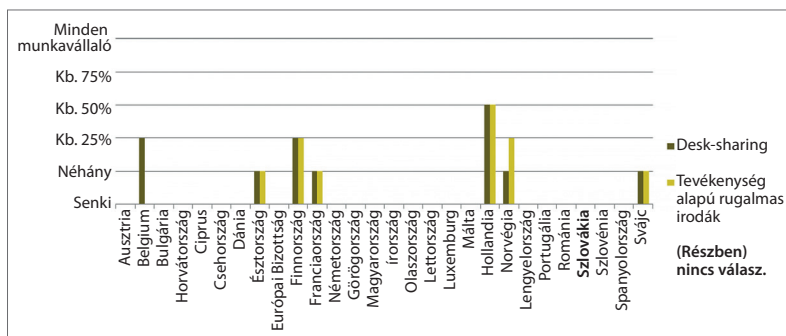
A 4. ábra arról tanúskodik, hogy a távmunka és a mobil távmunka aránya tekintetében a holland közszolgálat nagyságrendekkel megelőz más országokat e modern humánerőforrás-gazdálkodási eszközök tekintetében is.

Az 5. ábra adatai szerint a munkavégzés helye racionalizált megosztásának formáira szintén Hollandiában állnak rendelkezésre a nagyságrendekkel magasabb szintű lehetőségek.



4. ábra: Táv munka az EU-tagállamok közszolgálatában

Forrás: KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018

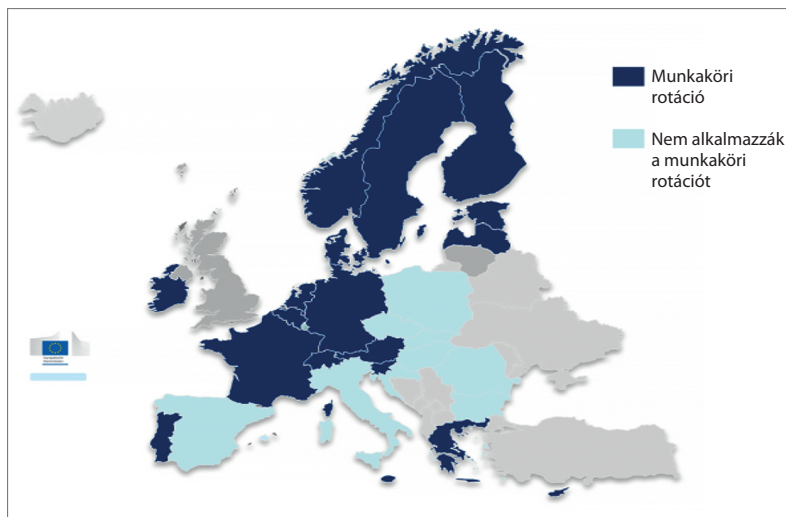


5. ábra: Desk-sharing és tevékenységközpontú rugalmas irodák

Forrás: KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018

A 6. ábra a munkaköri rotációról nem az időbeli vagy a térbeli rugalmassághoz kapcsolódik, de mindenképpen hozzájárulhat a munkáltatói vonzerő növeléséhez, az egyéni kompetenciák fejlesztéséhez; ezáltal mind a szervezeti, mind a munkavállalói célok előbbre viteléhez. Mint a térképről látjuk, elsősorban Európa nyugati felében – köztük a holland közszolgálatban is – alkalmazzák ezt a HR-eszközt.

Végül érdemes megemlíteni a *bizalmi alapú munkaidőt*. Ez egy olyan új HR-megoldás, amely kevésbé ismert, de a holland közszolgálati alkalmazásban bevett eszközként tekinthetünk rá. A gyakorlatban ez úgy zajlik, hogy a foglalkoztatásra vonatkozó szerződésben foglalt munkaidő mértéke alapján a vezető és a beosztott megállapodást kötnek a köztisztviselő által elérendő eredményekről. A különbség a hagyományos munkaszervezési módszerekhez képest, hogy ebben az újszerű megoldásban a vezető elsősorban az alkalmazottól elvárt eredményre fókuszál, nem pedig a hivatalban eltöltött idejére.



6. ábra: Munkaköri rotáció az EU közszolgályaiban

Forrás: KORUNKA–KUBICEK–RISAK 2018.

Minden köztisztviselő dolgozhat az új megoldás szerint, ha az összeegyeztethető tevékenysége jellegével. Nem létezik a rugalmas munkamegoldással kapcsolatos jog vagy kötelezettség; az egyéni modell a vezető és a beosztott közötti megállapodás függvénye. Másik általános elv, hogy egyik köztisztviselőnek sincs saját munkavégzési helye; ő maga választhatja ki azt a munkavégzési helyet, amely az adott munkához megfelelő; ez lehet a lakhelyén, a hivatalban (beleértve a desk-sharing lehetőségét is) vagy bárhol másutt.

SWOT-ANALÍZIS

A vizsgálat alapján megfogalmazott *következtetések* az alábbi SWOT-analízis formájában olvashatók (1. táblázat).

1. táblázat: A holland közszolgálat SWOT-analízise

ERŐSSÉGEK	GYENGESÉGEK
– a politikai és a szakmai szint szilárd elválasztása – az erős konzultációs mechanizmusok; konszenzusos, alapos döntés-előkészítési, átalakítási, döntéshozatali folyamatok – igazságosabb munkaerőpiaci jogviszonyok a két szektor foglalkoztatási jellemzőinek „szabványosításával” – modern HR-megoldások tárházának opcionális alkalmazása konszenzusos döntés(ek) alapján	– hosszas konzultációs folyamatok lassíthatják a döntéshozatalt – fragmentált közszolgálat, egységesség hiánya – valós és potenciális eltérések a közszolgálat foglalkoztatási viszonyának tartalmát illetően
LEHETŐSÉGEK (reformokhoz köthetők)	VESZÉLYEK (reformokhoz köthetők)
– a közszolgálati munkáltatói vonzerő növelése – a közszolgálat hatékonyságának, költség-hatékonyságának, eredményességének, teljesítményének növelése – a rugalmasság növelése	– a friss jogi megoldások „beválásának” (esetleges) természetes velejárójaként – a széttagoltság növekedésének lehetősége (munkaszerveződések vs. közjogi kinevezések közötti) – a konzultációs folyamatok további erősödésében rejlő esetleges buktatók

Forrás: a szerző szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Irodalom

- BALÁZS István (2011): A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula – SZAMEL Katalin (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: CompLex Kiadó, 83–96.
- BARENTSEN, Barend et al. (2016): *The Dutch Public Service. Organisation and Functioning of the Government in the Netherlands, the Position of Civil Servants and the Main Developments*. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Online: www.kennisopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2016/01/07/the-dutch-public-service/The-Dutch-public-service.pdf
- DHONDT, Steven (2013): *The Netherlands: Working Conditions in Central Public Administration*. Online: <https://publications.tno.nl/publication/34610354/C8xjpV/dhondt-2013-netherlands.pdf>
- HAMMERSCHMID, Gerhard – ANDREWS, Rhys – VAN DE WALLE, Steven – SAYED, Ahmed Mohammed Mostafa (2018): New Public Management Reforms in Europe and Their Effects: Findings From a 20-Country Top Executive Survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 399–418. Online: <https://doi.org/10.1177/0020852317751632>
- JILKE, Sebastian – VAN DE WALLE, Steven – VAN DELFT, Roxanne (2013): *Public Sector Reform in the Netherlands: Views and Experiences from Senior Executives*. Country Report as part of the COCOPS Research Project, Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS).
- JILKE, Sebastian – VAN DER VOET, Joris – VAN DE WALLE, Steven (2016): Administrative Reforms in the Netherlands: Managerialism, Collaboration and Implications for Future Reform Capacity. In HAMMERSCHMID, Gerhard – VAN DE WALLE, Steven – ANDREWS, Rhys – BEZES, Philippe (szerk.): *Public Administration Reforms in Europe*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing, 73–82. Online: <https://doi.org/10.4337/9781783475407.00013>
- KORUNKA, Christian – KUBICEK, Bettina – RISAK, Martin (2018): *New Way of Working in Public Administration*. Wien: Bundesministerium Öffentlicher Dienst und Sport.
- KUN Attila (2019): Hollandia. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közzolgálat*. Kézirat. Budapest.
- LINDER Viktória (2004): Főtitisztviselők a világ közzolgálatában – főtitisztviselők a magyar közzolgálatban. *Magyar Közigazgatás*, 54(5), 268–288.
- LINDER Viktória (2014): *Nemzetközi trendek a közzolgálatban – Jogi szabályozás és emberi-erőforrásgazdálkodási megoldások*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- OECD (2023): *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>

VAN DER MEER, Frits – DIJKSTRA, Gerrit S. A. (2011): The Civil Service System of the Netherlands. In VAN DER MEER, Frits (szerk.): *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 149–184.

Internetes források

- Eerste Kamer [é. n.]: *Elections*. Online: www.eerstekamer.nl/begrip/english_2#p1
- Government of the Netherlands [é. n. a]: *About the government*. Online: www.government.nl/government/about-the-government
- Government of the Netherlands [é. n. b]: *Forming a New Government*. Online: www.government.nl/government/about-the-government/forming-a-new-government
- Government of the Netherlands [é. n. c]: *Organisation of Central Government*. Online: www.government.nl/topics/public-administration/organisation-of-central-government
- Government of the Netherlands [é. n. d]: *Provinces, Municipalities and Water Authorities*. Online: www.government.nl/topics/public-administration/provinces-municipalities-and-water-authorities
- Government of the Netherlands [é. n. e]: *The House of Representatives and Senate*. Online: www.government.nl/topics/parliament/senate-and-house-of-representatives
- Government of the Netherlands [é. n. f]: *What are the different parts of the Kingdom of the Netherlands?* Online: www.government.nl/topics/caribbean-parts-of-the-kingdom/question-and-answer/what-are-the-different-parts-of-the-kingdom-of-the-netherlands
- Maastricht University (2016): *Upper House Approves Legislative Proposal to Standardise Legal Position of Civil Servants*. Online: www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/2023-03/wnra_bijlage_en_170206.pdf
- OECD [é. n.]: *Netherlands*. Online: www.oecd.org/en/countries/netherlands.html
- Overheid.nl [é. n. a]: *Ambtenarenwet*. Online: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2017-01-01/>
- Overheid.nl [é. n. b]: *Ambtenarenwet 2017*. Online: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2024-09-01>
- Overheid.nl [é. n. c]: *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*. Online: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039393/2020-01-01/>
- Rijksoverheid [é. n.]: *Rechtspositie van ambtenaren*. Online: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/rechtspositie-ambtenaren
- Royal Honours and Decorations [é. n.]: *Chancery of the Netherlands Orders*. Online: www.royalhonoursanddecorations.nl/organisation/chancery-of-the-netherlands-orders
- Statistics Netherlands (2024): *How Fast Is Our Population Growing?* Online: <https://longreads.cbs.nl/the-netherlands-in-numbers-2024/how-fast-is-our-population-growing/>
- Worldometers [é. n.]: *Netherlands Population*. Online: www.worldometers.info/world-population/netherlands-population/
- Az internetes források elérhetők voltak a következő dátum szerint: 2024. december 8.