

PRO PUBLICO BONO

Köszolgálati életpályák jogi szabályozása



Szerkesztette:
KISS GYÖRGY

Dialóg Campus

KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYÁK JOGI SZABÁLYOZÁSA

Vákát oldal

KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYÁK JOGI SZABÁLYOZÁSA

Szerkesztette
Kiss György

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Bankó Zoltán

(Második – különös – rész IV.)

Berke Gyula

(Első rész II.; Második – különös – rész II.)

György István

(Második – általános – rész I.; Második – különös – rész VII.)

Hazafi Zoltán

(Első rész I. 3–5.)

Horváth István

(Második – különös – rész XI.)

Kártyás Gábor

(Második – különös – rész VIII.)

Kiss György

(Bevezetés; Első rész I. 1–2., III.; Második – különös – rész XII.; Harmadik
rész)

Kun Attila

(Második – különös – rész I., III.)

Mélypataki Gábor

(Második – különös – rész VI., IX.)

Petrovics Zoltán

(Második – különös – rész I., V., X.)

Szakmai lektor

Kiss László

A kézirat lezárásának időpontja: 2018. március 31.

© A szerkesztő, 2019

© A szerzők, 2019

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

BEVEZETÉS	11
1. A kutatás célja, tárgyának meghatározása	11
2. Premisszák	13
3. A kutatás módszere	14
ELSŐ RÉSZ: A KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYÁT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK, A KÖZSZOLGÁLAT EGYSÉGE ÉS DIFFERENCIÁLTSÁGA	17
I. Az életpálya fogalmáról	19
1. A közzszolgálati életpálya („career”, „Laufbahn”, „carriere”) jogi szabályozásának alapja	19
2. A közzszolgálat fogalmának szűk és tág értelmezése	22
2.1. A közzszolgálat megítélése a közjog és a magánjog elhatárolása alapján	23
2.1.1. Dilemmák a közjog és a magánjog elhatárolási kritériumai tekintetében	23
2.1.2. A közjog–magánjog felosztás értékelése a magyar jogirodalomban	25
3. Közzszolgálati életpályák, személyzeti rendszerek, állami paradigmák	35
3.1. Személyzeti rendszerek tipizálása	37
3.2. Személyzeti rendszerek és állami paradigmák	40
4. A Magyar Program egységes közzszolgálati életpályamodelljének értelmezése	44
4.1. A Magyar Program tartalmáról	44
4.2. Van-e realitása az egységes életpályamodellnek a közzszigazgatás, a rendvédelem és a honvédség relációjában?	45
5. Van-e realitása az egységes életpályamodellnek a közzszigazgatásban?	50
5.1. Autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek	51
5.2. Helyi önkormányzatok	53
5.3. Nemzeti Adó- és Vámhivatal	55
5.4. Állami szolgálati jogviszony	57
5.5. Szerződéses alkalmazás	59
II. A közzszolgálat egysége és differenciáltsága jogforrástani szempontból	63
1. A munkajog és a közzszolgálati jog kodifikációja a politikai-gazdasági rendszerváltást követően	63
2. A munkajogviszonyra, közalkalmazotti és köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó szabályok: jogforrási rendszertani kérdések	64
3. Szemléletbeli változás az Mt. és a Kjt. jogforrási rendszerének szabályozásában 2012-ben	68

4. Az Alkotmánybíróság 3021/2017. (II. 17.) AB határozata: a kollektív szerződéses felhatalmazás alkotmányossága a Kjt.-ben	72
5. A köztisztviselők, közszolgálati tisztviselők és állami tisztviselők joga	75
III. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tartalmát meghatározó elvek	79
1. Az elvek jelentőségéről	79
2. Elvek a közszolgálatban	81
3. A hazai közszolgálat elvei	87
MÁSODIK RÉSZ: AZ ÉLETPÁLYÁK SZABÁLYOZÁSÁNAK ÖSSZEHA-SONLÍTÁSA AZ EGYSÉGESSÉG ÉS A DIFFERENCIÁLTSÁG SZEMSZÖGÉBŐL	95
ÁLTALÁNOS RÉSZ: AZ EGYSÉGESÍTÉS RŐL ÉS A DIFFERENCIÁLÁS RŐL ÁLTALÁBAN	97
I. Egységesség és differenciáltság a kormányzati szolgálati, közszolgálati és állami szolgálati jogviszonyban	99
1. A kezdetek: egységesség a közszolgálati szabályozásban	99
2. Differenciálódás a Ktv.-ben és annak továbbélése a Kttv.-ben	100
3. A differenciálódás folytatása: kormánytisztviselők megjelenése a közszolgálati jogban	104
4. Az „egységes” szabályozás vége: az állami tisztviselőkről szóló törvény	106
5. Javaslat egy koherens („egységesebb”) szabályozás megteremtésére, a közigazgatási tisztviselők jogállásáról szóló törvény megalkotására	108
KÜLÖNÖS RÉSZ: A KÖZZSZOLGÁLATI PRAGMATIKA ELEMENEINEK EGYSÉGESÍTÉSÉRŐL ÉS DIFFERENCIÁLÁSÁRÓL RÉSZLETESEN	111
I. A közszolgálati jogviszony alanyai	113
Bevezetés	113
1. Előkérdések: a közszolgálati jog és a magánmunkajog elhatárolása az alanyok tükrében	114
2. A közszolgálati munkáltató	115
2.1. A közszolgálati munkáltató sajátosságai	115
2.2. A közszolgálati munkáltatói jogállás egységessége körüli dilemmák	118
3. A közszolgálati alkalmazott	124
3.1. A közszolgálati alkalmazotti kör sajátosságai	124
3.2. A közszolgálati alkalmazotti kör egységessége körüli dilemmák	128
4. Összegzés, következtetések	135
II. Az úgynevezett jogviszonyváltás intézménye	137
Bevezetés: a jogviszonyváltás jogintézményének megjelenése és rendszertani alapjai	137
1. A jogviszonyváltás szabályainak mellőzése a (magán)munkajogban	139
2. A Kjt. jogviszonyváltási konstrukciója	143
3. A jogviszonyváltás a Kttv. hatálya alatt	146

III. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony keletkezése	149
1. Problémafelvetés a kinevezés jogi természete kapcsán: státusz versus kontraktus?	149
2. A kinevezésen nyugvó státusz fogalmáról	150
3. A kinevezés jogi klasszifikációja	152
4. A kinevezés funkciója	155
IV. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony módosulásának fogalmi keretei és hatásai a közszolgálati életpályára	161
1. A közszolgálati jogviszony módosulásának fogalmi keretei	161
2. A kinevezés módosítása	163
3. A kinevezés „módosításának nem minősülő” esetek, az egyoldalúan realizálható változtatások a közszolgálati jogviszonyban	164
3.1. A kinevezés „módosításának nem minősülő” esetek	164
3.2. A munkáltató által egyoldalúan realizálható változások jogalapjáról	165
3.3. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás általános szabályai	166
3.4. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás egyes típusai	167
3.5. Az egyoldalú változások megítélése a Kúria jogalkalmazási gyakorlatában	169
4. Egyoldalú változtatások a szolgálati jogviszonyokban	169
5. Gyermekvállalással, gyermek gondozásával kapcsolatos kinevezésmódosítások a közszolgálati életpályán	173
6. A munkáltató egyoldalú jogviszony-alakítási hatalmára vonatkozó szabályozás értékelése a közszolgálati jogviszonyokban	174
V. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése	177
1. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése és az életpálya összefüggései	177
2. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnésének és megszüntetésének rendszere	179
3. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnésének és megszüntetésének egyes tényállásai	182
3.1. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnéséről általában	182
3.2. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszüntetéséről általában	183
4. A kötött felmentési rendszer elve és gyakorlati „buktatói”	185
4.1. A kötött felmentési rendszer eróziója	185
4.2. A kötelező felmentési tényállásokkal kapcsolatos dilemmák	186
4.3. A felmentési védelem differenciáltsága	191
5. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony megszűnése és megszüntetése esetén irányadó juttatások	191
6. A közszolgálati jogviszonyok megszüntetésével kapcsolatos alkotmánybírói álláspont	193
7. Az Alkotmánybíróság álláspontja a felmentés indokolásnélküliségével kapcsolatosan	197
8. Következtetések	199

VI. A közszolgálati alkalmazottak előmeneteli rendszere	201
Bevezetés	201
1. Az előmeneteli jog természete és tartalma	201
2. Besorolás vagy munkakör	205
3. A tisztviselők előmeneteli rendszere	206
3.1. Általános szabályok	206
3.2. Besorolás	207
3.3. A hatályos előmeneteli rendszer	209
3.4. Előrehaladás, gyorsító és lassító tényezők	211
4. Címek adományozása és a kiemelt ügyintézői kör	211
4.1. A Kttv. szerint adományozható címek	211
4.2. A kiemelt ügyintézői kör	214
5. A vezetőkre vonatkozó szabályok	215
6. A közalkalmazottak előmeneteli rendszere	215
7. Összegzés az életpálya-szabályozások alapján	217
VII. A közszolgálati alkalmazottak teljesítményértékelése és minősítése	219
1. A teljesítményértékelés és a minősítés helye a személyzetpolitikai rendszerekben	219
2. A teljesítményértékelés és a minősítés a magyar közszolgálati tisztviselői jogfejlődésben	220
3. A teljesítményértékelés és a minősítés kapcsolata a közszolgálati pragmatika elemeivel	224
4. A teljesítményértékelés és a minősítés hatályos rendszerének tartalmi kérdései	227
VIII. Díjazás a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokban	231
1. Alapvető problémák: túldifferenciáltság és elavult illetmények	231
2. A besorolás szempontjai	232
2.1. A képzettség	233
2.2. Az elismerhető, jogviszonyban töltött idő	235
2.3. A munkáltató személye	235
2.4. A nyelvtudás	236
2.5. A betöltött munkakör	237
2.6. A munkáltatói mérlegelés	237
3. Az előmenetel, a munka értékelésén alapuló díjazási elemek	238
4. A díjazási rendszer további elemei	242
5. Összegzés	244
IX. Munkaidő és pihenőidő a közszolgálatban	245
Bevezetés	245
1. A munkaidő és a közszükségletek kapcsolata	245
2. A munkaidő szabályai a közszolgálati jogviszonyokban	248
2.1. A munkaidőkeret	249
3. A rendkívüli munkaidőben végzett munka	250
4. Az ügyelet és a készenlét	251

5. A pihenőidők rendszere	252
5.1. A munkaközi szünet	252
5.2. Napi és heti pihenőidő	253
6. A szabadság	254
7. Összegzés	255
X. A közszolgálati jogvita	257
Bevezetés	257
1. A közszolgálati jogvita fogalma	260
2. Az eljárás egyes kérdései	263
2.1. A Közszolgálati (Kormánytisztviselői) Döntőbizottságról általában	263
2.2. A Közszolgálati Döntőbizottság eljárásával kapcsolatos felvetések	266
2.3. A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogviták sajátosságai a Kp.-ben	268
3. Következtetések	270
XI. A közalkalmazotti jogviszony a közjog és a magánjog határán	271
Bevezetés	271
1. A munka magánjoga és közjoga – a tagozódás jellemzői	271
2. A tagozódás oldódása – magánjog a közjogban	273
3. A közalkalmazotti jogállás létrejötte – duális szabályozás trichotóm szerkezetben	274
4. A közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok – a kollektív szerződés tényerése	276
5. Közjogi jelenség a munka magánjogában – a Kjt.-nél megszorítóbb szabály a köztulajdonban lévő munkáltatókra	278
6. Közalkalmazotti érdekképviselési és részvételi jogok	279
7. A közalkalmazotti munkáltató – a közjog és a magánjog határán	280
8. Menedzserek és kölcsönzött munkavállalók a Kjt. hatálya alatt	283
9. A kinevezés és tartalmának meghatározása	284
10. A közalkalmazotti jogviszony munkáltatói megszüntetése – az érem két oldala	286
11. Az eltűnt fegyelmi felelősség nyomában	287
12. Következtetések	288
XII. Kollektív intézmények a közszolgálati jogban	289
1. A hazai kollektív munkajogi intézményrendszer kialakulása és alapvető jellemzői	289
2. Kollektív intézmények a Kjt. hatálya alatt	292
3. Kollektív intézmények a Kttv. hatálya alatt	296
4. A sztrájkjog a közszolgálatban	302
HARMADIK RÉSZ: ÖSSZEGZÉS, JAVASLATOK	305
I. Összegzés	307
II. Javaslatok	317

FELHASZNÁLT IRODALOM	321
Felhasznált idegen nyelvű irodalom	321
Könyvek (monográfiák, tankönyvek, kézikönyvek és kommentárok) és könyvrészletek	321
Tanulmányok, folyóiratcikkek	324
Egyéb idegen nyelvű források	325
Felhasznált magyar nyelvű irodalom	326
Könyvek (monográfiák, tankönyvek, kézikönyvek és kommentárok)	326
Könyvrészletek	328
Tanulmányok	330
Folyóiratcikkek	331
Értekezések	333
Egyéb magyar nyelvű források	334
Internetes források	334
Jogforrások	336
Törvények	336
Jogállási törvények	337
Egyéb törvények	337
Rendeletek	339
Kormányrendeletek	339
Miniszteri rendeletek, utasítások	340
Határozatok	340
Kormányhatározatok	340
Alkotmánybírósági döntések	341
Bírósági határozatok	342
Egyéb döntések	342
Nemzetközi és európai uniós jogforrások	342
Állásfoglalások, vélemények	343

BEVEZETÉS

1. A kutatás célja, tárgyának meghatározása

A monográfia a közszolgálati életpályák jogi szabályozásának elemzését tűzte ki célul.¹ A kötet tudományos analízisét adja a közszolgálat eddigi szabályozásának, jelenlegi helyzetének, valamint javaslatot fogalmaz meg a jövőbeli szabályozás elveire és irányára. Már a bevezető megjegyzések között indokolt kiemelni, hogy ez a munka alapvetően jogi-dogmatikai vizsgálatot tartalmaz. Ezt a megjegyzést a közszolgálat elemzése tekintetében az alábbiak miatt szükséges rögzíteni. A közszolgálat a más részére végzett úgynevezett függő (önállótlan) munka különös megjelenési módja.² A magánmunkajog alapvetően a civiljog része, és mint ilyen a magánautonómia egyik megjelenési formája.³ A munkajog ugyanakkor a magánjog leginkább közjogiasított területe. A munkajog magánjogi rendszerét időszakonként több-kevesebb intenzitással alakítja, vagy legalábbis befolyásolja a mindenkori politikai döntéshozó foglalkoztatási politikája. Másképpen fogalmazva, a munkajog „politikus” jogág.⁴ A szabályozás normastruktúrája (a diszpozitív és a kógens normák aránya és súlya), a szabályozás gazdasági versus szociális irányultsága koronként az adott politikai akarat hatása alatt is áll. Különösen igaz ez napjaink munkajogi szabályozására, amely a gazdasági, pénzügyi válságot követő időszakban válaszút előtt áll. A piac sokat hangoztatott (liberális [?]) törvényei és a fokozott állami beavatkozás között mutathatók ki az eltérő megközelítések.⁵

A közszolgálat a magánmunkajogtól több tekintetben minőségében különbözik. A munkajog a magánérdekek szolgálatában áll, legyen szó akár munkáltatóról, akár munkavállalóról. Ezzel szemben a közszolgálatnak mindenekfelett a közérdeket kell szem

¹ A kutatás azt a hatalmas feladatot nem vállalhatta magára, hogy a közszféra valamennyi életpályarendszerét elemezze. Így a vizsgálatnak nem tárgya az egyébként kiemelt jelentőségű belügyi, rendészeti életpálya és a katonai életpályarendszer sem. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jelen munka ne térne ki a sokat hangoztatott átjárhatóság és egységes szabályozás problémakörére, és ebből a szempontból ne vizsgálná az említett életpályák jogállási törvényeit is. Lásd erről többek között a *HR megoldások a XXI. században – nemzetközi kitekintéssel – fókuszban a közszféra és a magánszféra* című, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen tartott konferencia anyagát a *Hadtudomány* című folyóirat 2015. évi elektronikus különszámában. Elérhető: www.mhtt.eu/hadtudomany/2015/2015_elektronikus_kulonszam/index.html (A letöltés dátuma: 2017. 12. 25.)

² A közszolgálat mai értelmezésének meghatározó eleme volt a hivatásos állomány, egy új, minden mástól elkülönülő professzió megjelenése. Ez egyben egy kiemelt társadalmi réteg megszületését is jelentette, egy olyan elit felemelkedését, amely szolgálataiért meghatározott előjogokat, kedvezményeket és mindenekelőtt stabilitást kapott cserébe. ISENSEE 1994; VON MÜNCH 1988, 10–13.; BEKKE – VAN DER MEER 2003. A hazai irodalomból lásd: MAGYARY 1942, 71–75.

³ RICHARDI 1973.

⁴ A munkajog politikai töltetű jogág, Lyon–Caën kifejezésével élve „az előrenyomulások és a hátrálások” sorozata. Közlebbi megjelölés nélkül idézi: WELTNER–NAGY 1966, 19.

⁵ Lásd a különböző aktív munkaerőpiaci politikákat. WAAS 2003; MADSEN 2002 TIRABOSCHI 2008; ABELLEIRA 2012.

előtt tartania. Mi a közérdek?⁶ Sokak szerint a közérdek nem más, mint az adott politikai megfontolások mentén a magasabb követelmények szintjére emelt többségi magánérdek.⁷ Álláspontunk szerint azonban nem egyszerű kvantitatív, hanem kvalitatív változásról van szó. A közszolgálatot felfoghatjuk a közigazgatás személyzete tevékenységének, ahol a felek – különösen a közigazgatásban foglalkoztatottak – magánautonómiája korlátozott.⁸ A közigazgatás rendeltetését, feladatait, szerkezetét, a közigazgatás szervei közötti feladatmegosztást, a közigazgatási aktusok rendszerét nem a magánjog, hanem a közjog határozza meg. A közjog szövetét – beleértve a közjog rendszerének és a közjogi szabályozás tartalmának alkotmányos követelményeit is – a politikai döntéshozó alakítja ki. Ennek a döntési hatalomnak két korlátja létezik. Az egyik az általánosan elfogadott nemzetközi elvek, amelyek általában egyezményekben, ajánlásokban, illetve Magyarország tekintetében is az Európai Unió különböző természetű jogi aktaiban jelennek meg. A másik a belső hatalmi erőviszonyok függvénye, nevezetesen a döntéshozó mozgásterének lehetősége, szerencsésebb vagy éppen szerencsétlenebb esetben lehetőségei. A leírtakból következően ebben a munkában a jogi-dogmatikai elemzés mellett több esetben érintenünk kell azokat a jogpolitikai vagy éppen aktuálpolitikai megfontolásokat, amelyek a közszolgálat szerkezetét és tartalmát befolyásolták.

A közszolgálat elvei meghatározásának és szabályozásának a hazai gazdasági-politikai rendszerváltozástól kezdődő története igazolja a fenti megállapításokat. A foglalkoztatási rendszer trichotomikus – és ennyiben valamiféle differenciált integrálódást tartalmazó – kialakítása nem váltotta be hosszabb távon a hozzá fűzött reményeket. A köztisztviselői jogviszonyt szabályozó törvény személyi hatályának változásai jól tükrözték a jogi szabályozás és a költségvetés helyzetének összefüggéseit, míg a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény rendszere éppen „a közalkalmazott” fogalmának tisztázatlansága miatt omlott össze látványosan.⁹ Nem sokkal az 1992-ben kialakított szabályozási struktúrát követően léptek hatályba az úgynevezett hivatásrendi törvények,¹⁰ amelyek ugyan hangsúlyozták és részleteiben szabályozták a személyi állományok különleges jogállását, de a szabályozás – mondhatni, elvi – alapját a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény képezte.

A jelenlegi szabályozás alapvetően a közigazgatás átalakításához kötődik. A hatályos (és a lehetséges/prognosztizálható jövőbeli) szabályozásnak a korábbiakhoz képest mások az alkotmányjogi alapjai, a politikai követelményei, amelyek a közszolgálati jogviszony munkáltatói jogkörnyakörölói és a foglalkoztatottak minden ez irányú tevékenységét áthatják.

⁶ A közérdek mind a közjog, mind a magánjog egyik lényeges intézménye, különösen az alapjogok magánjogi érvényesülésének területén. Ugyanakkor rendkívül képlékeny, nehezen definiálható kategória. A sztrájkhoz való jog tekintetében e jog korlátozása kézenfekvő eszközének tűnt a közérdekhez vagy a közösség jólétéhez való kapcsolása. A sztrájkhoz való jog korlátozása tekintetében a közérdek mint alapvető beszámítási pont közelebről azt jelenti, hogy egymástól minőségükben eltérő posztulátumok és értékek egyidejű értékelése miatt nem lehet megnyugtató megoldást találni. PICKER 1988, 16.

⁷ Ebben a megközelítésben nyilvánvalóan kimutatható a realitás. Mindentől függetlenül azonban a közérdek, mint ilyen, csak objektív kritériumokkal mérhető. PICKER 1988, 18.

⁸ Ezt személetesen írja le Magyary, aki a köztisztviselő különös engedelmességi kötelességének tartalmát abban látja, hogy a szolgálat a szolgálatvállaló „egész egyéniségét lefoglalja, igénybeveszi”. MAGYARY 1942, 131.

⁹ Lásd erről többek között HORVÁTH I. 2018. (Megjelenés alatt.)

¹⁰ Az 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról (korábbi Hszt.) és a 2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról (korábbi Hjt.).

Ez a kötet természetesen figyelembe veszi a közszolgálat szabályozásának közjogi-politikai kötődését, ugyanakkor nem a politika, illetve a jogpolitika elemzését végzi el, hanem a közszolgálati életpálya szabályozásának jogi vizsgálatát tűzi ki célul. Ennyiben a kutatás és annak megállapításai függetlenek a különböző politikai megfontolásoktól. Pontosabban annyiban mégsem, hogy a jogpolitikai, netán aktuálpolitikai megfontolásokat érintőlegesen jelzi, minden értékelés nélkül – figyelemmel a korábbiakban említettekre is.

2. Premissák

A jogi szabályozás vizsgálata során a kutatás célja annak az elemzése, hogy milyen változások következtek be különösen 2010 óta a közszolgálati jogalkotásban – a munkajogi jogalkotással is összefüggésben –, továbbá milyen irányba fejlődött a szabályozás, összehasonlítva a nemzetközi trendekkel. Az elemzés alapkérdése, hogy a közszolgálati jogviszony nagyobb hatékonyságot szolgáló, materiális jellegű munkafeltételei (teljesítményfüggő díjazás, rugalmas munkarend stb.) hogyan egyeztethetők össze a bürokratikus értékrenddel (hierarchia, integritás, szabályszerűség, szakmaiság, diszkriminációmentesség, kockázatkerülés stb.) – a köztulajdonban lévő gazdasági szervezetek alkalmazottainak jogállását is vizsgálva –, illetve hogy kialakítható-e egy koherens („egységes”) törvényi szabályozás a civil közszolgálati jogalkotás területén. Ezen túl a kutatás ebből a szempontból érinti – ahol feltétlenül szükséges – a rendvédelmi közszolgálati jogalkotást is.

A vizsgálat hipotézise, hogy a szabályozás rendkívül szétterjedt, a közigazgatás egyes területein eltérő szabályozási koncepció érvényesül, és ennek (is) következtében a közszolgálati életpályák közötti összehangolás lehetősége legalábbis kérdéses. Ennek a megállapításnak az elvi megfontoláson túl gyakorlati jelentősége is van, nevezetesen a sokat hangoztatott ájtárhatóság tekintetében. Mivel a kutatás premisszája a közszolgálat absztrakt egysége, bizonyítandó, hogy a közigazgatásban neoweberi alapokon (napjainkban elfogadott hivatkozás) a közszolgálat pragmatikaelemei egy egységes elvrendszeren nyugvó és technikailag akár keretjellegű törvényi szabályozással összehangolhatók-e, egyszerre eleget téve a nagyobb hatékonyság és szakmaiság követelményének.¹¹

A közszolgálat egysége és differenciáltsága nem csupán a (polgári) közigazgatásban, valamint a rendvédelemben foglalkoztatottak jogviszonyait érintően lényeges, hanem az egyéb közfeladatot ellátók viszonylatában is, akiket a hatályos jogi szabályozás közalkalmazottaknak minősít. Ez a probléma egyben rávilágít a közszolgálat általános fogalmi meghatározásának szükségességére, illetve e definíció hiányának következményeire. A kutatás hipotézise, hogy a közszolgálat általános, absztrakt fogalmi meghatározása a rendszerváltozáskor nem történt meg.¹² A trichotóm szabályozás a differenciált megjelenítés árnyékában magában hordozta az integrálás lehetőségét, azonban ez nem valósult meg, realitása egyre inkább elenyészett. Jól tükrözi ezt a folyamatot a közalkalmazottak jogállásának bizonytalan, koncepció nélküli szabályozása, fogalmi tisztázatlansága. A kutatás premisszája

¹¹ Lásd ezzel összefüggésben a német *Bundesbeamtengesetz* szerkezetét és tartalmát, továbbá a francia közigazgatás jogi szabályozásának rendszerét, a keret törvény és az egyes területeket szabályozó törvények viszonyát.

¹² Annak ellenére, hogy az indulás rendkívül biztató volt. Lásd ezzel kapcsolatban György István elemzését a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. számú törvény előkészítéséről, valamint a munkát meg-alapozó koncepcióról. Lásd továbbá: jelen munka *Második rész I. fejezet*.

a közszolgálat absztrakt egysége, amely nem zárja ki a differenciált szabályozást, ennek azonban általános, a közszolgálat minden szegmensét átható elveken kell alapulnia. Ebből következően vizsgálendő, hogy a közszolgálat tágabb vagy szűkebb értelmezése szolgálja az integrált szabályozás kialakíthatóságát. Ebben a tekintetben a kutatásnak tudományosan állást kell foglalnia.

A kutatás további hipotézise, hogy a közszolgálat szabályozása az egyes rétegeken (közigazgatásban foglalkoztatottak, közalkalmazottak) belül is széttöredezett. Álláspontunk szerint a különböző elveken felépülő, a jogviszonyok eltérő tartalmát felvonultató szabályozás nem feltétlenül indokolt, és azon túl, hogy elméletileg nehezen magyarázható, zavarokat okoz a gyakorlatban is, a közszolgálat rendszerét áttekinthetetlenné teszi. Ennek megfelelően igazolni kell a lehetséges integrált szabályozást a közigazgatásban foglalkoztatottak tekintetében, és tudományosan alátámasztott javaslatot kell tenni a közalkalmazotti jogviszony (jogviszonyok) integrált-differenciált szabályozására.

Mindezen túlmenően a kutatás abból indul ki, hogy az úgynevezett köztulajdonban lévő gazdasági szervezetek hatályos szabályozása nem helytálló.¹³ A munka törvénykönyve az atipikus munkajogviszonyok között tárgyalja a „köztulajdonban lévő munkáltatókkal” létesített munkajogviszony problematikáját, amely elhelyezésében nem indokolható, tartalmában pedig rendkívül leegyszerűsítő megközelítést takar. A köztulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek egy része a nemzetgazdaság egésze szempontjából stratégiai, másik részük a helyi közösségeknek való szolgáltatások nyújtása szempontjából kiemelt jelentőségű. Természetesen ezekhez a szervezetekhez lehet a munkáltató oldaláról is közelíteni, azonban a probléma ennél jóval összetettebb. A köztulajdonban lévő vállalkozások közfeladatot látnak el, és ez a körülmény kihat a foglalkoztatási jogviszony egészére. Ennek megfelelően bizonyítani kell, hogy a jelenlegi elnagyolt szabályozás nem tartható, továbbá javaslatot kell tenni egy vegyes tartalmú szabályozásra, amely egyaránt tekintetbe veszi a közjogi-közszolgálati, valamint a magánjogi-munkajogviszony-beli elemeket.

3. A kutatás módszere

A kutatás módszerét meghatározza a kutatás tárgya: a közszolgálati életpályák szabályozásának jogi-dogmatikai vizsgálata. Ebből következően a kutatás feltárja a hatályos szabályozási rendszer történeti előzményeit, az egyes jogalkotói döntések hátterét. A jogalkotás történetén túl nem mellőzhetők a korabeli egyeztetések, az úgynevezett szociális párbeszéd vitáinak felelevenítése, a pozitívumok és a diszfunkciók feltárása, az okok elemzése. A történeti vizsgálat része a különböző kormányzati és kormányzaton kívüli kezdeményezések bemutatása, esetleges sikerük, de még inkább gyakori kudarcaik okainak feltárása.¹⁴ A történeti elemzés része továbbá a korabeli irodalom bemutatása, az egyes nézetek ütközésének felelevenítése.

Nem mellőzhető a közszolgálati jogviszonyok jogalkalmazás által történő értelmezésének az analízise. A közszolgálati jogviszonynak a magán-munkajogviszony tartalmához

¹³ BERKE–KISS 2012, 502–505.

¹⁴ Lásd például az egységes közszolgálati törvény megalkotására tett hiábavaló erőfeszítéseket a kilencvenes évek végén. VADÁSZ 2006.

képezt eltérő jellemzői itt különös jelentőséget kapnak. Az alá-fölé rendeltség a közszolgáltatásban más alapokon nyugszik, mint a munkajogban, amelyet a közszolgáltatásban foglalkoztatottak általános magatartási követelménye és egyéb konkrét kötelezettségei is jeleznek. A közszolgáltatásra vonatkozó joganyagot két szempontból kell vizsgálni, egyrészt az anyagi jogi, másrészt az eljárási jogi normák oldaláról. Nyilvánvaló, hogy a kettő közül az anyagi jogi normáknak van jelentősebb szerepe, ugyanakkor az eljárási szabályozás sem elhanyagolható. Úgy tűnik, hogy a jogalkotó a közszolgálati jogviszony sajátos tartalmára tekintettel az eljárási szabályok alapvető változtatását tartotta szükségesnek, és ennek megfelelően a közszolgálati jogvita feloldását az új közigazgatási perrendtartásról szóló törvényben helyezte el. Ennek a megoldásnak kétségtelenül meg lehet találni az indokait, de ellenérveket is fel lehet hozni. Egyrészt ez a megoldás kifejezi a közszolgálat elvi egységét, valamint a közigazgatás és a közszolgálat összetartozását. Vitatható azonban, hogy a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokban hogyan értelmezhető a közigazgatási perrendtartási törvény kulcsintézménye, a közigazgatási tevékenység.¹⁵

A történeti elemzés mellett elengedhetetlen a közszolgálat összehasonlító vizsgálata. Ezzel a módszerrel ugyanakkor körültekintően és kellő mértéktartással kell bánni. Az összehasonlításnak nem az a célja, hogy minden előzetes koncepció nélkül bemutassuk az egyes európai országok közszolgálati rendszerét. Az összehasonlításnál elsősorban a kialakult struktúrák történeti, igazgatási-jogi és nem utolsósorban hosszabb távú stratégiai hátterének a feltárása szükséges. Ennél a vizsgálatnál kiemelt jelentősége van a zárt, a nyitott és a vegyes rendszerű közszolgálat szerkezete, működése és hatékonysága elemzésének.¹⁶ Az összehasonlító kutatás célja nem úgynevezett modellértékű rendszerek minősítése, és különösen nem a kritika nélküli adaptáció felvázolása. Indítékok, funkciók és diszfunkciók bemutatása által a magyar közszolgálat jövőbeni fejlődéséhez keres értékelhető információkat az összehasonlítás.

A közszolgálat alakulása, alakítása nem mentes a közigazgatásra vonatkozó koncepciótól, tágabb értelemben pedig a közjog általános megközelítésétől. A közjog–magánjog történeti-dogmatikai szétválasztása napjainkra széttöredezett, az egykor éles határok elmosódtak. Ennek a változásnak vannak anyagi jogi és eljárási jogi konzekvenciái egyaránt. A kutatásnak a jelenkori változás elemzésével jogi-dogmatikai vizsgálatot kell végeznie az egyes köz érdekében végzett tevékenységek, szolgálatok minősítése céljából. Már a bevezető elején kiemeltük, hogy ez a munka távol kívánja magát tartani a közszolgálat jogpolitikai megközelítésétől. Ez a törekvés számos szerző munkásságában nyomon követhető,¹⁷ azonban egyes esetekben az egyes intézmények jogi természetének feltárásánál szükségképpen érintenünk kell az éppen aktuális jogpolitikai hatásokat és azok következményeit. Az egyik ilyen terület éppen a közjog–magánjog meghatározása, elhatárolása, valamint az egyes területek besorolása. Az ezzel kapcsolatos viták hol felerősödnek, hol lecsendesülnek, de az ulpianusi tétel értelmezése napjainkban sem egyszerű.

A kutatás jelzett módszereit segíti és a későbbiekben reményeink szerint hatékonyan támogatni fogja a 2017. évben megalakítandó Comparative Civil Service Network

¹⁵ PETRIK 2011, 29.

¹⁶ Lásd erről többek között: HAZAFI 2009b; HAZAFI 2011, 33.; BALÁZS 2014a, 5–6.

¹⁷ Így például: TOMCSÁNYI 1943, 410–412.

(a továbbiakban: CCSN).¹⁸ A CCSN az Európai Unió tagállamait képviselő kutatókból álló független testület, amely közösen meghatározott tematika szerint végez kutatásokat. A CCSN hosszabb távú stratégiai együttműködést jelent, szoros kapcsolatban a közzszolgálat európai szervezeteivel.¹⁹ A tudományos kutatómunka mellett a CCSN – összhangban a hasonló rendeltetésű kutatóhálózatok munkájával – meghatározott időközönként kölcsönösen rövid tájékoztatást (*flash report*) küld a hálózatban részt vevő kutatóknak az adott országban történt fontosabb közzszolgálati eseményekről (jogalkotás, alkotmánybírószági döntések, jogalkalmazás), valamint tematikus tanulmányokat készít az egyes kutatási területekről. A tapasztalatokat, eredményeket a CCSN időszakonként konferenciákon kívánja értékelni.

¹⁸ A Comparative Civil Service Network a European Labour Law Network (ELLN) célkitűzéseit követi, amennyiben feladata a közzszolgálat elemzése, és amennyiben szükséges egyes intézményei újragondolása. Lásd ezzel kapcsolatban az ELLN Restatement-projektjeit: *Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation No. 198 (2013)*; WAAS – VAN VOSS 2017.

¹⁹ European Institute of Public Administration (EIPA), European Public Administration Network (EUPAN), European Group for Public Administration (EGPA), The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), International Public Management Network (IPMN), Cranfield Network (CRANET), Institut de la Francophonie pour l'Administration et la Gestion (IFAG).

Első rész

**A KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYÁT
MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK, A KÖZSZOLGÁLAT
EGYSÉGE ÉS DIFFERENCIÁLTSÁGA**

Vákát oldal

I. Az életpálya fogalmáról

1. A közszolgálati életpálya („career”, „Laufbahn”, „carriere”) jogi szabályozásának alapja

Az „életpálya” nemcsak a közigazgatásban foglalkoztatottak tekintetében általános kifejezés napjainkban. Az úgynevezett stratégiai humán erőforrás-gazdálkodás, a karrierépítés a közszolgálat tágabb értelemben vett területein is egyre nagyobb szerepet kap. Így beszélhetünk például pedagógusi életpályáról. A humán erőforrás-gazdálkodás már hosszabb ideje jelen van a magánmunkajogban is. Kiemelt szerepét jól tükrözi azoknak az elemzéseknek, tanulmányoknak a sora, amelyek a *corporate* és a *labour* – utóbbin értve a munkajogi szabályozást – egymáshoz való viszonyát elemzik.¹ Elmondható, hogy az életpálya nem csupán az alkalmazott személyzet számára fontos, hanem a munkáltató működése szempontjából is elengedhetetlen. A munkáltató személyzetpolitikája egyaránt szolgálja a szervezet működésének hatékonyságát, a személyzetnek a munkáltató szempontjából lényeges stabilitását, a gazdasági, piaci körülmények változásához való gyors, zökkenőmentes alkalmazkodását. Az életpálya a foglalkoztatottak számára mindenképp a kiszámíthatóságot jelenti, nevezetesen azt, hogy az adott követelményeknek való megfelelés esetén milyen jövőt prognosztizálhatnak, továbbá azt is, hogy bizonyos követelmények nem teljesítése milyen következményekkel jár. Az életpálya tervezése, kialakítása tehát tudatos, stratégiai jelentőségű döntést igényel, és nem tűri meg az ötletszerű, ad hoc megoldásokat.

A magánszféra vagy másképpen fogalmazva a „piaci versenyszféra” humán erőforrás-gazdálkodási stratégiái általában nem a jogi normák által alakultak ki. Legfeljebb a munkajogi vagy egyéb foglalkoztatási szabályok, illetve a munkáltatáshoz kapcsolódó egyéb normák (társadalombiztosítási, adójogszabályok) befolyásolhatják a munkáltatók HR-stratégiáját. A jogi normák hiánya, illetve közvetett hatása azonban nem jelenti azt, hogy a privátszférában az életpálya ne lenne szabályozva. A szabályozásnak ez a szintje a szervezetek belső szabályzatainak része, ezek az úgynevezett *guide*-ok vagy különféle *code of conduct*-ok.² Ami a szabályzatok jogi természetét illeti, hatásuk az adott hatályossági körben közel azonos a jogi normáéval. Például ha a munkavállaló megszegi a szabályzat valamely rendelkezését, szankciókra is számíthat, amelyek akár a munkajogviszony megszüntetését is maguk után vonhatják. A munkáltató belső szabályzata normatív jognyilatkozat, amely a munkáltatót is köti.³ Ennek megfelelően, amennyiben a munkáltató

¹ Lásd ezzel kapcsolatban a *Comparative Labor Law & Policy Journal* 2000–2001. évfolyamában közölt összehasonlító tanulmányosorozatot.

² Jó példa erre a brit munkajog jogforrása rendszerében. Az úgynevezett *voluntary sources* körében a kollektív megállapodások mellett kiemelkedő jelentősége van a *self-regulatory* intézményének és ezen belül is a *code of conduct*-nak. Lásd: DEAKIN–MORRIS 1998, 69–70., 81–82.

³ E szabályzatok jogi természetéről lásd: XIAOYONG 2006, 80.; MCKAGUE 2007, 929.; COMPA – HINCHLIFFE–DARRICARRÈRE 1996, 28.; JENKINS 2001. A hazai irodalomból lásd: KUN 2009; KUN 2006.

meghatározott követelmények teljesítése esetén valamilyen előnyt biztosít a munkavállaló számára (juttatás, béremelés, feljebb sorolás), és ezt nem teljesíti, a munkavállaló követelési joga alapján perelheti a munkáltatót.

Bármennyire is fontos a privátszférában az életpálya szabályozása, a közszolgálati életpálya rendszere ettől alapjaiban különbözik. Az eltérések az alábbiakban összegezhetők. A magánmunkajog a szerződés elvén épül fel, ennél fogva a szabályozás tág teret enged a felek megállapodásának. A jogi szabályozás tartózkodik a kógens normák alkalmazásától, természetesen ez alól kivételt jelentenek a munkavállalót védő garanciális normák (például a felmondási tilalmak).⁴ Az életpálya említett munkajogi szabályozásából (belső szabályzatok) az is következik, hogy az életpálya szabályozása nem kötelező, és ebből adódóan a magánmunkajogban általános, minden munkáltatóra és munkavállalóra kiterjedő hatályú életpályarendszer nem létezik. Végezetül megjegyzendő, hogy a belső szabályzatok jogi természetéből adódóan ezek a jognyilatkozatok egyoldalúan megváltoztathatók, illetve visszavonhatók. Némileg más az életpálya-szabályozás jogi természete abban az esetben, ha annak tartalma kollektív szerződés vagy üzemi megállapodás része.⁵ Az előbbi ugyan nem tipikus, különösen Magyarországon nem, azonban számos országban a különböző személyzeti képviselőknek, üzemi tanácsoknak jelentős befolyásuk van a munkavállalók életpályájára. A magyar munkajogi szabályozás ugyan lehetővé teszi az ilyen tartalmú megállapodásokat, gyakorlati hatásuk azonban meglehetősen csekély.⁶

A közszolgálati életpálya a fentiekben leírtakkal szemben jogi norma által szabályozott, és ezek a rendelkezések tartalmi lényegüket illetően kógensnek. Ebből következően a közszolgálati életpályát rendező szabályok jogi természete alapjaiban tér el a szabályzatokétól. A mindenkor hatályos életpálya megváltoztatása ugyanis a jogi norma módosítását igényli. A közszolgálatban foglalkoztatottak életpályája átfogja a közszolgálati jogviszony valamennyi elemét, sőt a jogviszony keletkezése előtti és megszűnése utáni időre is hatással van (lásd: aktív kivezetés a közszolgálatból). A közszolgálati életpálya megváltoztatása egyet jelent a közszolgálati jogviszony egy vagy akár több elemének a módosításával. Ez egyrészt jogi döntés, de ahogyan a magánmunkajog változásait, alapvetően a gazdasági körülmények (változásai) határozzák meg a közszolgálati életpálya módosulásait is. Ezen túlmenően a közszolgálat változása mögött politikai-közjogi, számos esetben közigazgatási megfontolások állnak.⁷ Ezek a változtatások rendkívül alapos előkészítést igényelnek. A magánmunkajogi életpálya rendszereiben, mondhatni egyes modelljeiben is egyre

⁴ Lásd a német szigorú felmondásvédelmi rendszerről: PREIS 1987. A felmondást megelőző kötelező eljárási rendszerről a francia jogban: MAZEAUD 2008, 393–561. A brit jogban érvényesülő *prohibition of wrongful and unfair dismissal* szabályozásáról: COLLINS–EWING–MCCOLGAN 2012, 761–856.

⁵ A kollektív szerződés jogi természete kettős. Maga a megállapodás két részből áll, az úgynevezett kötelmi és a normatív részből. Az első csak a szerződést megkötő felekre hatályos, a második hatálya kiterjed a megkötő felektől eltérő címzettekre is. Az üzemi megállapodás alapjaiban a közjog jellemzői által befolyásolt megállapodás, amelynek jogszabályi alapja van. Lásd erről: DÄUBLER 1993; DESPAX 1966; VON HOYNINGEN-HUENE 1993.

⁶ A 2012. évi I. törvény (Mt.) alapjaiban változtatta meg a kollektív munkajog hatását és jelentőségét a korábbi szabályozáshoz képest. Az új szabályozás célja egyrészt a megállapodás elősegítése (a kollektív szerződések esetében), másrészt a managerial prerogative hatékonyságának biztosítása az üzemi tanács befolyásolási jogaival szemben. Az első törekvés kudarcot vallott, ugyanis a kollektív megállapodások száma érdemben nem változott a korábbiakhoz képest, hatásuk változatlanul gyenge.

⁷ Lásd ebben a kötetben különösen György István és Hazafi Zoltán, Kun Attila és Petrovics Zoltán gondolatait.

nagyobb szerepet kap a kiszámíthatóság. Mint ahogyan a korábbiakban utaltunk rá, ennek nem csupán munkavállaló-védelmi, szociális okai vannak, hanem a stabilitás a munkáltatói szervezetnek is érdekében áll. A magánmunkajogban azonban az „életpályának” – egyes korokat kivéve – voltak előzményei, az életpálya, azaz a munkában maradás nem egyszer kényszerhelyzetet jelentett. A munkajog kialakulásának korai szakaszában ugyanis a munkavállalónak nem volt más lehetősége, mint a munkáltató által felajánlott feltételek elfogadása vagy elutasítása. Az úgynevezett státuszviszonyok felbomlásával a szabadon szerződő munkavállalónak azonban létkérdés volt a szerződéses – de facto egyoldalúan megállapított – feltételek elfogadása.⁸

A közszolgálati életpálya ezzel szemben már a kora kezdetektől fogva mintegy kölcsönös kényszerközösséget jelentett a mindenkori hatalom – különösen a monarchikus, abszolutista államberendezkedés szervezetében – és a hatalom személyi állománya viszonylatában. A központi hatalom a köz igazgatását mindenekelőtt az országban zajló események uralása érdekében szervezte meg, aminek fontos része volt az ingatlan-nyilvántartás és ennek szinte egyenes folyományaként az egyre összetettebb adóigazgatás és behajtás. Ez egyébként csakhamar kimutatható lett a központi hatalom alatti szinteken is. Ennek a feladatnak az ellátásához azonban nem „egyszerű”, könnyen cserélhető munkát vállalókra volt szükség, hanem egy olyan társadalmi réteg kialakítására és folyamatos fejlesztésére, amely alkalmassá vált arra, hogy az igazgatás minden szintjén és területén elitté váljon.⁹ Az igazgatás személyzete tekintetében ekkor kapott különös jelentőséget a hűség, a lojalitás, az engedelmesség. A személyzetnek ugyanakkor képviselni kellett a hatalom akaratát, mindenkinek a saját tevékenységében és így egyben a személyében is.

Ehhez viszont bizonyos előjogokra, privilégiumokra vagy legalábbis több-kevesebb kedvezményre volt szükség. Mindezt az autoritást megtestesítő állam teljes közjogi eszköztárával biztosította. Az egyes államok közszolgálatának összehasonlító elemzése – a részletekben megnyilvánuló eltérésektől függetlenül – nagyjából azonos képletet mutat. A közszolgálatában állók olyan stabil, egész hivatali idejükre szóló jogállásbeli privilégiumban részesültek, amely élesen elválasztotta őket minden más foglalkoztatott helyzetétől.

Ez az elkülönülés még szembetűnőbb a modern polgári állam megjelenésekor. Mielőtt ezt érintenénk, utalunk arra, hogy a közszolgálati életpálya az egyes eltérő elvek mentén kialakított közszolgálati rendszerek tekintetében széttörédezett (lásd a zárt és a nyílt közszolgálat különbözőségét alább).¹⁰ A magán- és a közszféra említett nagyon éles elkülönülése azért történhetett meg, mert a modern magánjog a foglalkoztatási jogviszonyokat is a szerződési szabadság elve alapján szabályozta, amelybe nem fért bele semmilyen életpálya-idea. Ennek a kornak a jellemzője a *qui dit contractuel dit juste* elve, és a magánjog a későbbi munkajogviszonyt a bérlet konstrukciójára építve szabályozta.¹¹ Ez első látásra kézenfekvő volt, hiszen a pandektajognak nem állt más rendelkezésére, mint a *locatio conductio*. Lényeges azonban, hogy míg a római magánjog munkabérlete megfelelt az adott kor gazdasági szükségleteinek és ebből adódóan a munkára vonatkozó általános – ugyanakkor

⁸ A szerződéses szabadság intézményéről lásd többek között: VENEZIANI 1986, 31–72.; ROGERS 1894, 467–492.; EBEL 1964; PIRENNE 1983; FRIEDMANN 1971, 122.

⁹ Lásd különösen a brit közszolgálat kialakulásáról: FRY 2000, 15–16. Ezt hangsúlyozza Magyary Zoltán is. MAGYARY 1942, 131.

¹⁰ E tanulmány Első rész I. fejezet 3.1. pontja.

¹¹ ROLLAND 2005; CAMERLYNCK 1968, 9–26.; POTHIER 2011 (új kiadás); WINDSCHEID–KIPP 1906, Band 2 § 399.

némiképpen differenciált – értékítéletének, a 18. század végén, a 19. század elején ez a megoldás elhibázott volt.¹² Hozzá kell azonban tennünk, hogy más szerződéses konstrukció nem állt rendelkezésre. Ezzel szemben a közszerződéses elv, valamint maga a szerződés ebben a korban meg sem jelent. Sőt a szerződéses liberalizmust felváltó úgynevezett gyári törvényhozás korszaka számos intézményt vett át a közjogból, illetve a közszerződésből.

A közszerződéses elv jogi alapjai ahhoz a közeghez kötődnek, amelyben a közszerződéses elv elkülönült személyzete kialakult és fejlődött. Ezen a ponton ismét a magánmunkajog foglalkoztatási rendszeréhez, illetve gazdasági környezetéhez kell visszanyúlnunk. A római gazdaságról alkotott egyik felfogás szerint ezt a környezetet nem lehet napjaink gazdaságához hasonlítani. A mások által megtermelt javakat mindenki a saját előnyére, jólétére használta fel, a munka, a munkavégző ebben az összefüggésben teljesen szubjektív értékelésben részesült. Ebből következően az összgazdasági, objektív hatékonyságnak, nyereségnek – mint osztályadalmi fogalomnak – az ismerete nem volt kimutatható. Oertmann fogalmazása szerint a nép, a társadalom csak mint egymással alig, vagy kapcsolatban nem álló individuumok összességeként létezett. Ez a szubjektív „*Erwerbssprinzip*” volt meghatározó a római gazdasági szemléletben.¹³ Álláspontja szerint annak ellenére, hogy ez a szemlélet a 19. században többszörösen gyengült, nem feledhető, hogy a kor klasszikus jogászai szintén a római magánjogtól kaptak szellemi muníciót. Kifejti, hogy ez a munka megítélése tekintetében meglehetősen képmutató jogfejlődéshez vezetett.

A közjog, a közigazgatás számára a társadalom értelmezése és megítélése ettől mérőben eltérő volt. Az igazgatásnak – bármilyen cél is vezérelje – önmagában az összegző, integráló társadalomfelfogás a sajátja. Ez érvényesül a közigazgatás személyzete jogállásának szabályozásában is. Hangsúlyozzuk, hogy ez a megközelítés elsősorban nem érdek-, hanem funkcionális alapú. A közigazgatás stabilitását az átlátható, egységes elveken és szerkezetben szabályozott közszerződéses elv kialakítása és fenntartása szolgálja. Ez vonatkozik a szabályozás területi és személyi hatályára, valamint tartalmi kohéziójára egyaránt. A kérdés az, hogy az eredetileg egységes közszerződéses elv miért vált töredezetté. A probléma összetett, a válasz függ a közszerződéses elv fogalmának terjedelmétől, a közigazgatás zárt vagy nyitott (vegyes) jellegétől és a közszerződéses elv kialakításának egyéb kiindulási alapjaitól.

2. A közszerződéses elv fogalmának szűk és tág értelmezése

A közszerződéses elv szűk vagy tág értelmezése nem választható el az igazgatás általános és a közigazgatás szűkebb fogalmi megkülönböztetéstől, és végső soron szorosan összefügg a közjog versus magánjog disztinkcióval. Vizsgálatunkat ez utóbbival kell kezdenünk.

¹² OERTMANN 1891, 75–79.

¹³ OERTMANN 1891, 77.

2.1. A közszolgálat megítélése a közjog és a magánjog elhatárolása alapján

2.1.1. Dilemmák a közjog és a magánjog elhatárolási kritériumai tekintetében

Milyen logikus tartalommal bírnak napjainkban az alábbi mondatok? „*Ennek a tudománynak (jog) két fő része van: közjog és magánjog. Közjog az, mi a római államra vonatkozik, magánjog, a mi az egyesek hasznára való.*”¹⁴ Kérdés továbbá, hogyan lehet ezt a megállapítást értelmezni a közérdek és a magánérdek fogalmi meghatározása nélkül. Tovább menve: kellő biztonsággal el lehet-e választani a közérdeket a magánérdektől? Egyszerű kvantitatív váltásról van szó, vagy – mint ahogyan a fentiekben állítottuk – a többségi magánakarat minőségi modulációt eredményez?

A közjog és a magánjog disztinkció elsősorban az európai kontinentális jogban fejlődött ki, de fogalmazhatunk úgy is, hogy e területek jogtudományában „fejlődött vissza”. A német és az osztrák jogbölcseleti irodalomban jól nyomon követhető az egyes jogterületek szétszakítása, amelyhez sokan annak ellenére ragaszkodtak, hogy a jogalkotás egyes ágaiban ez már nyilvánvalóan nem volt tartható, illetve a jogalkalmazásban is egyre több problémát okozott. Mindazonáltal a közjog–magánjog szétválasztására, egymáshoz való viszonyuk meghatározására és „beállítására” nem vonatkoztatható egyetlen törvényszerűség vagy fejlődési irány. A közjog–magánjog dichotómia teljesen más fejlődési utat járt be például Franciaországban és Németországban.¹⁵

A közjog originálisan kötődött az állam kialakulásához, korai rendeltetéséhez és az ebből adódó államértelmezéshez. Ebben a kontextusban szinte kézenfekvő volt viszonyulni a Római Birodalom államfelfogásához, amely eredendően egy ügynevezett szervezeti-közjogi (*das öffentliche Organisationsrecht*) alapon nyugodott. Más nem is nagyon volt elképzelhető, hiszen az állam és a társadalom egyes korokban igen éles szétválasztása miatt az államnak a társadalmat egyben kellett tartania, mégpedig az állam uralma alatt, számos esetben erőszakkal. Ennek az államnak és az állam működését biztosító szervezeti közjognak már ebben a korban is szüksége volt az elkülönült hivatali rétegre, amely magát az erőszakot realizálta.¹⁶ Ennek a típusú államnak – az államiság kifejezésének – magától értetődő velejárója volt a monumentalitás. Ez a monumentalista állam minden területen igyekezett a „nagyságot” előtérbe helyezni és mindenáron fenntartani. Ez határozta meg a római közjogot, amelyben a hivatalok és a hivatalnoki réteg működött.¹⁷ Ez a típusú állam és a neki megfelelő közjogi berendezkedés többé-kevésbé a polgári forradalmak előestéjéig – sőt, mint ahogyan Napóleon államában látjuk – annak folyamatában is funkcionált. Természetesen idővel – az állam feladatainak bővülésével és átrendeződésével – ezt a fajta közjogot igazolni kellett. Számos elmélet látott napvilágot, amelyek azonban nem

¹⁴ *Institutionem sive elementorum, Liber Primus I. De Iustitia et Iure*: „Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet.” Lásd: BESNYŐ 1899, 8.

¹⁵ Az eltérés kulturális, történeti és politikai okairól lásd: LEISNER 2007, 52–54.

¹⁶ Ebből a szempontból is megkerülhetetlen Mommsen monumentális műve a római államról. A hivatal és a hivatal hatalma (erőszakja), a hivatali rend felépítésének és hierarchiájának egésze, a hivatalnok felelőssége és karrierje mind egy meghatározott rendeltetésű állam működését szolgálta, és általa volt determinált. MOMMSEN 1876.

¹⁷ Lásd: LEISNER 1989, 20–22.

mindenben tudták a közjog felsőbbtségét igazolni. Az irodalom három, végeredményben egymással szorosan összefüggő teóriát tart számon, úgymint a közjognak az alanyra vonatkoztatott igazolását, a meghatározott érdekekhez (közérdek) kötődő jog létét, valamint az úgynevezett alávetettséget szabályozó jog igazolását.

Az alanyok minősítésére épülő teória valójában a jogalkotó döntésétől teszi függővé, hogy valamely alany közjoginak minősül-e, vagy sem. Pontosabb támpontot jelent, ha maga az alkotmány határozza meg, hogy melyik jogalany lát el állami feladatot. Több szerző azért illeti kritikával ezt az elméletet, mert egy meghatározott jogalany nemcsak a közjogi jogviszonyok szereplője, hanem számos olyan jogügyletnek is, amely a magánjogba tartozik.¹⁸ Az érdekelmélet végeredményben szintén esetlegessége miatt kapott kritikát, illetve azért, mert nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy számos közjogi jogalany magánjogi keretek között (is) végzi feladatát. Azon túl, hogy ez az elmélet sem ad magyarázatot arra, hogy mi a közérdek, az nem vezethető le az úgynevezett állami feladatok teóriájából (*Staatsaufgabenlehre*) sem. Végezetül, ami az alávetettségi elméletet illeti, a jogrendben számos alávetettség, illetve alárendeltség létezik. Ezek jelentős része nem a közjogba, hanem a magánjogba tartozik. Ilyen alárendeltséget indukál például a szülő felsőbbtsége, amely számos jogintézményben nyomon követhető. Ezek a jogintézmények a szülő számára nemcsak jogokat, hanem kötelezettségeket is megállapítanak. Hasonló a munkáltató fölérendeltsége, amely a munkáltatói irányítási jogában nyilvánul meg szignifikánsan, azonban ehhez a „felsőbbséghez” számos kötelezettség is tartozik. Az életpálya szempontjából az egyik legfontosabb az úgynevezett gondoskodási kötelesség (*Fürsorgepflicht*), amely eredetileg a „hűségkötelezettségnek” (*Treuepflicht*), illetve az „engedelmességi” (*Gehorsampflicht*) kötelezettségnek volt az ellenpárja.¹⁹

Az alávetettségi elmélet a közjog által alkalmazható kényszer volt hivatott igazolni, amely végeredményben a korábbi koroknak a felsőbbtségi réteg(ek) (*Obrigkeit*) kényszerének, erőszakának modulált változata volt. Az állam feladatainak szélesedésével a közjog kényszere egyre inkább fékeződött.²⁰ Az állam szerepének, tevékenységi körének megváltozása, a közjog által igénybe vehető kényszereszközök modulációja egybeesett a nagy kodifikációk időszakával, végeredményben a magánjog – ebben az értelemben, mint a polgárok joga – megjelenésével.²¹ Az úgynevezett *Fiskustheorie* alapjaiban változtatta meg az állam rendeltetéséről, feladatairól és a társadalomhoz (értsd: a polgárokhoz) való viszonyáról való elképzeléseket. Túlzás nélkül állítható, hogy ezen a ponton változott a rendőrállam a polgárokért létező állammá. Erre a változásra nagy hatással volt az egyre erősödő üzleti forgalom, a gazdaság, amelynek meghatározó eleme az egyenlőség. Egy ilyen jogrendben csakhamar a nép, a népfelség lett a kiindulási alap, és az állami akarat mint a nép akarata jelenhetett meg. Ebben a jogrendben a közjog alapvető feladata egy olyan közérdeknek a szolgálata, amely a társadalomra, a gazdaságra, a polgárookra veszélyt jelentő helyzetek elhárítását vagy legalábbis minimalizálását képes biztosítani. A közjog rendeltetése változásának köszönhető, hogy a társadalmat meghatározó alapjogok – mint például a vállalkozáshoz való jog – kiléptek anarchikus formájukból, és konszolidált tartalmat

¹⁸ Lásd különösen: WOLFF–BACHOF–STOBER–KLUTH 2017, § 22. Rn. 25.

¹⁹ Lásd erről részletesen: HUECK–NIPPERDEY 1957, 56–67.; TOMANDL 1974.

²⁰ LEISNER 2007, 31.

²¹ Hozzá kell tennünk, hogy a pandektisztika az államjogot nem valamiféle uralmi jogként (herrschaftliches Recht), hanem az úgynevezett Genossenschaftsrechtként minősítette. Lásd erről részletesen: GIERKE 1868.

alakítottak ki. Ennek megfelelően a gazdaság joga egyaránt tartalmaz magán- és közjogi szabályozási elemet.²²

A közjog és magánjog a szabályozás tartalma által keveredett, ugyanakkor az elmélet megpróbálta igazolni a közjog és magánjog merev szétválasztásának szükségességét. Mindehhez hozzátehetjük: annak ellenére, hogy a magánjog nem azonos a közjoggal, történeti-dogmatikai elhatárolásuk nélkül nem képzelhető el az egységes jogrend. Lényeges azonban, hogy a közjog–magánjog dichotómia érvei, praktikus okai állandóan változnak, hangsúlyeltolódások figyelhetők meg. Jól szemléltetik ezt az állam és a közjog funkcióinak változására utaló kifejezések.²³

Mit jelent mindez a közszolgálatra nézve? A közjog–magánjog dichotómiájának vitája úgy tűnik, csekélyebb mértékben hat a közigazgatás gyakorlatára, mint ahogyan ezt az elméleti vita súlya alapján várhatnánk. A közigazgatás szűkebb versus tágabb értelmezése az életpályák tekintetében egyre inkább a pragmatikus megfontolások irányába tolódott el. Számos szervezet és azok alkalmazottai látnak el közfeladatot – cselekszenek a köz érdekében –, azonban elsősorban munkáltatóik jogállása miatt karrierlehetőségük lényegesen eltér a köztisztviselők életpályájától. Már ezért is lényeges a közigazgatás pontos meghatározása, és erre nem feltétlenül a közjog versus magánjog megközelítésű szemlélet szolgáltat biztos alapot. Mielőtt azonban ezt a kérdést elemeznénk, indokolt kitérni a közjog versus magánjog tekintetében meglévő hazai álláspontok bemutatására.

2.1.2. A közjog–magánjog felosztás értékelése a magyar jogirodalomban

a) A hazai irodalomban szintén több alkalommal került a jogrendszer tagozódása vagy inkább tagolása a viták középpontjába, és ami korántsem mellékes, egymástól eltérő politikai környezetben. Elsőként álljon itt egy rövid értekezés Balogh Arthur tollából.²⁴ A szerző alapvétele, hogy „a közjognak és a magánjogoknak, mint egészen elütő jellegű határozmányokat, normákat magukban foglaló jogszabályoknak szembeállítására ősidőktől meggyökeredett eljárás a tudományban, a nélkül, hogy a didaktikai éles elválasztás, ellentét, legalább ily nyers formában igazolható lenne”. Megjegyzi, hogy egy ilyen merev, éles szembeállítás a tudomány egészének megértését veszélyezteti, lehetetlenné teszi, ugyanis figyelmen kívül hagyja a jog e két nagy mezeje közötti kölcsönhatást. Balogh felsorolja azokat a magánjogi intézményeket, amelyek az úgynevezett közérdekből származnak, illetve annak befolyása alatt állnak.²⁵ Fejtegetéseit olvasva úgy tűnik, hogy az írás valódi célja az államtudomány és a jogtudomány diszciplínáinak meghatározása és kellő szétválasztása. Álláspontja szerint, „ha az államtudomány az állam keletkezésével, fejlődésével és elmúlásával, a jogtudomány pedig az állam teremtette joggal, jogi renddel foglalkozik, akkor, míg az elsőnek kiválólag tiszta tudományi jellege van, célját önmagában bírván és mint a természettudományok, az igazság megismerésére törekedvén; addig a jogtudomány kiválóan gyakorlati célokat

²² Lásd erről: STOBER 2014.

²³ Ezek közül az egyik legszemléletesebb: LEISNER 2009. A közjogba tartozó egyes elemek kiszervezésének megdőböntő leírását lásd: VERKUIL 2007.

²⁴ BALOGH 1897.

²⁵ Balogh tulajdonképpen az államjog, mint „nyilvánjog” és a magánjog kapcsolatáról értekezik. Lásd: BALOGH 1897, 297.

követ, mert a jogtételeknek egyes konkrét esetekre való alkalmazását tanítja, tehát inkább praktikus disziplína”.²⁶ E helyütt nem szükséges elemezni ezt a fajta elhatárolást, mindenestre a hivatkozott mondatot követően Balogh megjegyzi, hogy a magánjog azért mégsem süllyeszthető le a jobbára praktikus útmutatás, a technika színvonalára. Egy mondat azért mégis idekíváncozik. A pandektisztika – amely ebben a korban uralta az egyetemi oktatást – nem szűkíthető le kizárólag a magánjogra, hanem szemléletében alakította az államról alkotott felfogást és ezáltal a közjog szerepét is.

b) A közjog versus magánjog diszkusszióknak kétségtelenül az egyik legjelentősebb állomása volt a Moór Gyula értekezése kapcsán kibontakozott vita. Moór Gyula *A jogrendszer tagozódásának problémája* című értekezése rendkívül tartalmas diszkussziót váltott ki.²⁷ Moór a jog logikai egységéből indul ki, utalva arra, hogy a „jog” kifejezést rendszerint a „jogrendszer” váltja fel, mintegy szinonimaként. Ezzel összefüggésben kifejti, hogy a római jog frázisa, amely a közjogot a közérdek, a magánjogot a magánérdek szolgálatára rendeltén határozza meg, használhatatlan. Szemléletes ezzel kapcsolatos történeti értékelése, valamint az a kritika, amellyel a közérdek és a magánérdek axiómaszerű szembenállását illeti. Ahogyan írja: „a jog a magánérdek érvényesülését is csak akkor ismerheti el, ha az a közérdekkel nem ellenkezik, s másrészt a polgárok magánérdekeinek megvalósulása, boldogulásuk egyúttal igen fontos közérdek is”. Valójában a normák oldaláról (kógens versus diszpozitív) sem lehet biztonsággal elhatárolni a közjogot a magánjogtól, sőt a kikényszeríthetőség sem nyújt biztos támpontot. Részkövetkeztetése szerint „az értelmük szerint összefüggő jogszabályokat nem egyszer maga a jogalkotó is csoportosítja, amint azt például a kodifikációk során látjuk”. Lényeges, hogy a rendszeralkotás elsősorban a jogtudomány feladata.²⁸

Moór a magánjog–közjog átfedéseiből, egymásra hatásából, az egyiknek a másik feletti primátusából, az állam és a jog viszonyának az utóbbi determinációjából az alábbi következtetést vonja le. Az állam szubsztanciája a tevékenység, az állami cselekvéseknek az összessége. „Ez az állami tevékenység pedig maga is emberi cselekvés, annak az emberi cselekvésnek hatalmas sora, amelyet éppen a jog alapján – a jog beszámítási, szervezeti vagy hatásköri szabályai szerint – állami cselekvésnek kell tekintenünk.” Az állam tehát a jog teremtménye, azé a jogé, amely „a mögötte álló társadalmi hatalmat” megszervezi. A jogi szabályozásnak ezt a részét lehet „közjogi jellegű szabályozásnak” nevezni. Gondolatmenetét azzal a megállapítással zárja, hogy kézenfekvő „a jog szempontjából annyira fontos intézményt”, az államot felhasználni a jogrendszer tagozódásának „principium divisionis”-aként. Ez abból a szempontból lényeges, hogy a jogot nem lehet a tagozódás alapjának tekinteni, hiszen a jog fogalma minden jogra irányadó.²⁹

Ezt követően a szerző rendkívül finom distinkciók által mutatja be az „állam joga” és a „magánosok joga” megkülönböztetésének és átfedéseinek szövetét. Álláspontja szerint a „magánosok jogához” tartozik „az az egész jogi szabályozás, amely olyan emberi

²⁶ BALOGH 1897, 298.

²⁷ MOÓR 1932. Megjegyezzük, hogy a kapcsolódó magyar szakirodalom felsorolása nem lehet teljes. A közjog–magánjog dichotómiájának problematikája közvetlenül vagy közvetetten előjön számos kitűnő monográfiában, illetve tanulmányban. Így lásd többek között: CONCHA 1895; SZONTAGH 1925.

²⁸ MOÓR 1932, 3–6.

²⁹ MOÓR 1932, 14.

tevékenységhez tartozik, amely nem állami tevékenység”. Annak ellenére ebbe a körbe tartozik például az egyén létfenntartásáról való gondoskodás, hogy az állam e területre beavatkozik, megszervezi, létrehozza és működteti a szociális lét biztosításához szükséges intézkedéseket. Ugyanígy a magánosok jogához tartoznak a különböző emberi együttműködések, az egyszerű szerződéstől az igen magas fokú egyesületekig. Ezen a ponton Moór tesz egy fontos megjegyzést. Ezeknek a jogoknak a természete abban az esetben változhat meg, ha az állam ezeket az ügyleteket, szerveződéseként közjogi korporációként kezeli, beilleszti saját szervezetébe, és felhatalmazza állami cselekvés végzésére. Moór itt utal Gierke tanaira, valamint saját munkájára, a jogi személyek elméletére, amely utalások azért lényegesek, mert a továbbiakban behatóan foglalkozik az emberi cselekvés kettősségével (lásd alább). A szerző vizsgálja az alap-, illetve szabadságjogok természetét, kijelentve, hogy ez a terület nem az alkotmányjog, hanem sokkal inkább a közigazgatási jog határterülete. („Annak, hogy a szabadságjogok kérdését charta alkotmányokba fel szokták venni, nem rendszertani, hanem célszerűségi oka van: ezzel ezeknek a jogoknak a fontosságát akarják kiemelni.”)³⁰

Moór felfogása szerint a magánosok jogához tartozik „a látszólag államszervekre” vonatkozó jog egy része is. A magánautonómia része ugyanis, hogy az egyén elfogadja-e „az államszervi minőséggel” való felruházást, vagy sem. Az a megállapítása, amely szerint az állam a magánszemélynek juttat illetményt, és így nem „a közjogi jellegű illetmény” változik magántulajdonná, szerintünk árnyaltabb megközelítést indokol. Ezt Moór azzal teszi meg, hogy magát a kifizetést állami tevékenységnek, míg az illetmény felvételét magántevékenységnek minősíti. Történeti hivatkozása értelmében „nemcsak a hűbéri, de a modern államnak is megvannak tehát a magánjogi alapjai; de míg a hűbéri rend földdel, addig a modern állam pénzzel jutalmazza funkcionáriusait”.³¹

Moór hasonló kettősséget mutat ki az anyagi büntetőjog, a magánjogi végrehajtás tekintetében is. Alapos elemzést olvashatunk az eljárásjogok jogi természetét illetően. Nézete szerint a polgári perjog hangsúlyozott közjogi jellege „túlló a célon”. Utal Plósz keresettel foglalkozó munkájára, amely annak ellenére, hogy a per közjogi jellegét állítja előtérbe, a kereset tekintetében közjogi elemet csupán abban lát, hogy mindenkinek megvan a joga mást perbe idéztetni, még abban az esetben is, ha anyagi joga, igénye valójában nem létezik.³² Magába a polgári perbe közjogi elem a bíró tevékenységével kerül, de lényeges annak a kiemelése, hogy a per gazdái a magánfelek. Idézzük talán legfontosabb gondolatát: „a polgári perben hozott ítélet is legtöbbször nem állami akarat még, hanem csupán az államtól a privátautonómia számára kilátásba helyezett segítség: utalvány az állami kényszer igénybevételére”.³³ Ezzel szemben teljesen más jogi természetet tulajdonít a büntető perjognak, amennyiben abban az állam közvetlen cselekvését látja, hasonlóan a közigazgatási joghoz. Rendkívül fontos, amit Moór a büntetőeljárás és a közigazgatási bíráskodás összefüggéseiről ír. A kapcsolat egyértelmű, annak ellenére, hogy a kettő tárgya és rendeltetése nem egy esetben eltérő. Következtetése szerint függetlenül attól, hogy a polgári és a büntetőeljárásban milyen arányban van jelen a magánjog és a közjog, mindkettőt az különbözteti meg a közigazgatástól, különösen a szervezéstől, hogy utóbbi tisztán állami tevékenység.

³⁰ MOÓR 1932, 26.

³¹ MOÓR 1932, 26.

³² PLÓSZ 1876, 31.

³³ MOÓR 1932, 30.

Moór álláspontja szerint az állam tevékenysége akkor is megőrzi ezt a jellegét, amikor olyan ügyletek által jut kifejezésre, amelyeket a magánosok egymás között szoktak használni. „Az államnak be nem számítható magáncselekvés viszont akkor is magáncselekvés marad, ha esetleg közhivatali fizetés formájában kap érte a cselekvő egyén ellenértéket.” Ezt követően alapvető megállapítást tesz az állami tevékenységgel, annak feltételezhető jövőjével kapcsolatban (az írás 1932-ben jelent meg!). „A jövőben megtörténhetik, hogy megszűnik a bíraskodás és a közigazgatás elvi különbsége; akár úgy, hogy a bíraskodás a kormányzati hatalom gyakorlásának eszközévé válik, amilyen például a népbiztosok bíraskodása; akár pedig úgy, hogy perjogi alapelvek fokozatosan behatolnak a közigazgatási eljárásba is. A közigazgatási bíraskodás bevezetése és ügykörének bővülése már is jelentős lépés ezen az úton.”³⁴

Ami a közjog–magánjog szétválasztását illeti, Moór hangsúlyozza, hogy az állami tevékenység és a privátautonómia szétválása „szükségképpen” jelenség attól kezdve, hogy az állam mint ilyen megjelent. A privátautonómiát minden állam kénytelen elismerni. Álláspontja szerint a közjogot illetően levonható az a következtetés, hogy az alkotmányjogban található a legtöbb tisztán közjogi elem, amelyből következően a szűkebb értelemben vett közjogon csak az alkotmányjogot kell érteni.

A közjog és a magánjog, az állami tevékenység és a magánosok tevékenységének szétválasztása ugyan alapvetően tudományos probléma, ugyanakkor tisztában kell azzal lenni, hogy ez a kérdés egyben a legélesebb politikai csatározásoknak is tárgya. Moór szigorúan tartózkodik a politikai állásfoglalástól, ugyanakkor – mintegy zárószóként – megjegyzi, hogy sem az államhatalom, sem az egyéni szabadság nem lehet kizárólagos társadalomszervezési alapelv.

c) Amilyen összetett Moór Gyula értekezése, olyan érzékeny problémákat vetett fel az értekezésről tartott vitaülés. Buza László is annak az álláspontjának adott hangot, hogy azok az ismérvek, szimptómák, amelyek alapján a közjogot és a magánjogot biztonsággal meg lehetne különböztetni, nem alkalmazhatók általánosan. Témánkat illetően jó példa a szubordináció intézménye, amely egyes esetekben egyértelműen a közjogba tartozó jogviszonyok sajátja, ugyanakkor megjelenik bizonyos magánjogi jogviszonyokban is. Ezek közül a legjelentősebb a szolgálati szerződés.³⁵ Buza hosszasan foglalkozik Moór kettős tevékenység, kettős jogállás teóriájával. Ezzel összefüggésben megállapítja, hogy „az állami ténykedést szabályozó jog közjog, még akkor is, ha a jogszabályban magáncselekvésre vonatkozó, de a jogszabályból ki nem emelhető elemek vannak. Az állami tevékenység, mint a magán-tevékenységnél erősebb akció határozza meg ilyenkor a jogszabály jellegét.”³⁶

A közjog–magánjog jelleg megállapításánál Buza kifejezetten határeseteket hoz fel, például a szerződéskötési kötelezettséget, a meghatározott tartalommal megkötendő ügyleteket, a hatósági jóváhagyásra szoruló szerződéseket. Ebből a szempontból külön kategóriát képez az állam által kötött magánjogi szerződések köre. Annak ellenére, hogy ez is állami tevékenység, ez áll „szemben” egy magán-tevékenységgel, mindkét tevékenységet ugyanaz a jogszabály rendezi, de ez a jogszabály magánjogi, mert a magáncselekvésben az egyén

³⁴ MOÓR 1932, 32.

³⁵ BUZA 1943, 3–4.

³⁶ BUZA 1943, 16.

önkéntes akarata mutatkozik meg, abban „nem az övénel erősebb állami akarat nyilatkozik meg”.³⁷ Tury Sándor sarkosan fogalmaz, amikor a közjog–magánjog szembeállítását, illetve merev elkülönítést egyenesen tévedésnek nevezi. Álláspontja szerint a jogtudománynak fel kell adni az erre vonatkozó statikus gondolkodást.³⁸

Az ebben a vitában elhangzottakra reflektált Moór Gyula is, aki kifejtette, hogy az állam joga és a magánosok joga nem jelent egyebet, mint ugyanannak a jogi materiának pusztán két különböző szempontból való megragadását.

d) A közjog versus magánjog vitájában nem mellőzhető Tomcsányi Móric gondolatmenete.³⁹ Álláspontja szerint ennek a problematikának az alapköve az érdek. Ulpianus definícióját alapján helyesnek ismeri el, de ő is felteszi a kérdést: mi a közérdek valójában. Tomcsányi a közérdek árnyalt meghatározása során nem csupán az államnak a többségéből eredő jogait elemzi, hanem – többek között morális megközelítés alapján – az állam kötelességeit is, és rámutat, hogy bizonyos állami, közjogi kötelességek szintén a köz érdekéből erednek. A közérdeket továbbá nem kvantitatív, hanem kvalitatív képződménynek tekinti, azaz „a közérdek a különböző érdekek szintéziséből előálló kollektív érdek, amely adott esetben ellentétbe is kerülhet egyeseknek konkrét magánérdekével”. Lényeges továbbá az a megállapítása, hogy a tágabb értelemben vett közérdek akkor is fennforog, „amikor csak egyesek érdekéről van szó, de ez az érdek existenciális fontosságú s az egyén önmaga nem képes annak megvédéséről gondoskodni”.⁴⁰

További kérdése, hogy milyen szimptomái vannak a közérdek megjelenésének, hiszen az érdek belső kategória, milyenségére legfeljebb érvényesítésének lehetőségeiből és módjából lehet következtetni. Tomcsányi szerint a közérdek léte utal mindenekelőtt az állam cselekvésére. Az „államszervi cselekvés általában és magának az állami szervezetnek a megállapítása tehát mindig közjog, akár az államszervek egymásközi, akár az államnak a magánosokról való viszonyáról van szó”.⁴¹ Ez utóbbival kapcsolatban hangsúlyozza, hogy amikor az államszerv magánosokkal érintkezik (közigazgatási jogviszony), a „maga egészében” közjogi jellegű. Kiemeli ugyanakkor, az teljesen más kérdés, hogy „a jogalkotó mikor kívánja az érdeket közérdeknek tekinteni”. Ez már a jogpolitika problémája. Ezzel összefüggésben az alábbiakat írja: „Így aztán előfordulhat, hogy a törvényhozás valamely ügyet egy adott időpontban a magáncselekvőség, vagyis a magánjog keretébe utal, holott helyesen az állami tevékenység, vagyis a közjog keretébe kellene azt helyezni.” Ez természetesen megtörténhet fordítva is, és nem egyszer lehetünk annak tanúi, hogy a jogalkotó megváltoztatja korábbi álláspontját. Mindenesetre az bizonyos, hogy amennyiben az állam valamely ügyben állami szervek működését írja elő – helyesen vagy helytelenül – ezt mindig azért teszi, mert közérdek fennforgását látja. Ennek viszont az a következménye, hogy „az ügy szabályozása, tárgyi jogi rendezése is eltérő lesz attól a szabályozástól, amely érvényesülne akkor, ha ez az ügy magánjogi ügynek minősítették”. Következtetése értelmében

³⁷ BUZA 1943, 17.

³⁸ Lásd Tury Sándor hozzászólását: BUZA 1943, 21–22.

³⁹ TOMCSÁNYI 1943.

⁴⁰ TOMCSÁNYI 1943, 38–39.

⁴¹ TOMCSÁNYI 1943, 41.

„a közjog és a magánjog egységesítésének törekvése éppen ezért meddő igyekezet, amely mind elméletileg, mind gyakorlatilag csak nehézségekhez vezet”.⁴²

Tomcsányi ugyanakkor elismeri, hogy létezhetnek olyan (szekunder) esetek, amikor két magános található egy adott jogviszonyban, azonban e jogviszony jellege mégis közjogi. Példájában az állam nem saját szerveivel intéz el egy ügyet, hanem magánegyént bíz meg ezzel, adott esetben egy magánvállalkozónak adja át a kisajátítással kapcsolatos jogát egy másik magánossal szemben. Ebben az esetben is az állami autoritás van jelen, annak minden anyagi és eljárási vonzatával együtt. Ami a közjogi jogviszony tartalmát illeti, elmondható, hogy annak tartalma előre, a jövőre nézve és kötelező alapon meghatározott. A magánjogban ellenben a felek jogaikról és kötelességeikről megegyezés esetén, szabadon rendelkezhetnek.

Annak ellenére, hogy álláspontunk szerint napjainkra a közjog–magánjog szövetének képlete jóval összetettebb, Tomcsányi fejtegetése és érvelése rávilágít szinte valamennyi problémára, amely ebben a problémakörben felmerülhet. Az ő és az elemzett szerzők egyik közös és vissza-visszatérő gondolata az állami cselekvés sokszínűsége. Ennek egyik momentuma az állam közvetlen vagy közvetett megjelenése, továbbá az állam részvétele a közvetlenül nem közhatalmi jogviszonyokban, nevezetesen a gazdaságban vagy éppen a foglalkoztatásban. Mindkettőnek megvan napjainkban is az aktualitása, és az állami cselekvésnek ezek a módjai szintén hatnak az életpályára. Közszolgálati életpályáról van szó, amely az állam hatalmi centrumához közel jobban értelmezhető, azonban, ha távolodunk ettől a magtól, számos kérdés merül fel magával a köz szolgálatának minősítésével kapcsolatban, valamint előtérbe kerülnek a jogpolitikai, gazdasági megfontolások.

e) A második világháborút követően a közjog–magánjog elkülönülésének problematikája az előzőekhez képest teljesen más megközelítésben merült fel. Az alapvető kérdés nem az volt, hogy mi tartozik a közjogba, hanem – kissé sarkos megfogalmazásban –, hogy egyáltalán mi a magánautonómia, mi a magánjog, és milyen korlátozásokkal érvényesülhet a felek akarata a szocialista jogrendben. Jól tükrözi ezt az a vita, amely a magánjog és a polgári jog elnevezéssel összefüggésben bontakozott ki. Természetesen az elnevezés mögött lényeges tartalmi különbség húzódott meg. Ami a múlt század ötvenes éveiben alapvetően ideológiai kényszer alatt álló vita volt, mára a magánjog tudományának egyik lényeges kérdésévé vált, amelyre e tanulmány keretei között részleteiben nem térünk ki, csupán témánkat illetően érintünk néhány lényeges pontot.

Visszatérve az ötvenes években kialakult vitához, a kezdeti, alapvetően politikai indíttatású írásokat követően óvatosan ugyan, de árnyalatnyi elmozdulás figyelhető meg. 1963-ban jelent meg Eörsi Gyula *Tulajdonosok és kollektívák jogágazatai: differenciálódás és integrálódás a szocialista jogrendszerben* című munkája.⁴³ Ebben a rendkívül összetett műben a sorok közötti elemzéssel lehet a szerző mondanivalójának valódi tartalmát megfejteni. Ami az „állam- és jogtudomány” kutatási módszerét illeti, Eörsi rögzíti, hogy „a szociológiai, jogpolitikai és a nekik alárendelt jogi dogmatikai tevékenység [...] a jogász tevékenység alapja”.⁴⁴ A társadalom szerkezetének változása lényeges

⁴² TOMCSÁNYI 1943, 42.

⁴³ EÖRSI 1963, 71–122.

⁴⁴ EÖRSI 1963, 71.

a jogrendszer tagolása és így a közjog–magánjog szempontjából is. A polgárok „ebben a társadalomban” – és majdan a szocialista társadalomban – nem elszigetelten, atomizáltan fognak egymás mellett élni, hanem különböző jellegű és szintű kollektívákban. Lényeges az a mondata, amelyben az atomizáltságot a „magántulajdon kerítései” közé zárt emberek szimbólumán keresztül érzékelteti. Ebben a rendszerben tehát magának a jognak is a kollektívára, nemcsak mint szociológiai egységre, hanem mint a jogi szabályozás mondhatni alapegységére kell tekintettel lennie.⁴⁵ Álláspontja szerint a kollektíváknak egyre nagyobb szerepe van a jogrendszer alakításában, sőt az egyes kollektívátípusok kifejlődése jogágazatok átalakulásához is vezet. A jogrendszer tehát új alapokon differenciálódik, amelyekben ugyanakkor jelentőséget kap a jogrendszer integrálódása, de akár úgy is fogalmazhatunk, hogy bizonyos mértékű homogenizálódása.

Mit jelent mindez a közjog–magánjog elhatárolása és nem utolsósorban a közszolgálati életpálya jogi szabályozása szempontjából? A kiindulási pont egy olyan jogrendszer, jogági tagozódás felvázolása, amely a magánjogot, a munkajogot és általában a foglalkoztatásra és a munkavállalásra vonatkozó jogviszonyokat alakította át minőségükben.⁴⁶ A kollektívák tekintetében Eörsi szerint kiemelt figyelmet kell fordítani a vállalati kollektívára. Álláspontja értelmében a szocialista gazdasági rendszerben önállósodott munkajog egy sajátos kollektívátípus jogágazata. A munkaszerződés megkötésével nemcsak egy egyéni munkajogviszony keletkezik, hanem a munkavállaló egyben egy kollektíva tagjává is válik. A szerző kritikája a korabeli munkajogi szemlélettel összefüggésben az, hogy a munkajog nem szakított teljesen a magánjogi munkajogviszony lényegével, azaz a kétszemélyes jogviszony elméletével. Megtartotta ezt a termelőeszközök társadalmi tulajdonba vételét követően is, és csak ezen a rendszeren belül kereste a megújulást, azaz a kollektívaelemeket. Ezzel kapcsolatban lényeges, hogy ebben a korban – kisebb finomításokkal egészen a hetvenes évek végéig – a munkaszerződésnek csak alapító és nem alakító szerepe volt a munkajogviszony tekintetében. A vállalati–kollektíva viszony hatása többek között abban mérhető le, hogy döntően meghatározta a munkavállalók „életpályáját”.⁴⁷ A „szocialista állami vállalat” mint jogalany az állam meghosszabbított keze volt, a munkavállaló tevékenységét, életét meghatározta, mondhatni, aki nem állt munkajogviszonyban, azaz nem volt tagja valamelyik vállalat kollektívájának, számos nehézséggel nézett szembe a magánélet és a társadalmi érintkezés minden területén.⁴⁸ Az államigazgatásban foglalkoztatottakra ugyanez vonatkozott.

Ez a korszak a közjog–magánjog kettéosztása szempontjából a jogi dogmatika leegyszerűsítésével jellemezhető. Ezt Eörsi a *bourgeois–citoyen* ellentétre visszavezethető magánjog–közjog szétválasztásán alapuló jogágazat példáján keresztül mutatja be.⁴⁹ Nézete szerint a jogágazat a jelentőségét korántsem veszítette el, azonban tudományosan az egységes társadalmi folyamatban elhelyezkedő jog horizontján kell minden lényeges kérdést vizsgálni. Ez azonban nem jelenthet összeolvadást, hiszen ebben az esetben nem lehetne a jog komplexitásáról beszélni.

⁴⁵ EÖRSI 1963, 75–76.

⁴⁶ EÖRSI 1963, 88.

⁴⁷ EÖRSI 1963, 90.

⁴⁸ KISS 1995, 32–46.

⁴⁹ EÖRSI 1963, 92.

f) Álláspontunk szerint a jogrendszer integráltsága és differenciáltsága önmagában nem feltétlenül értelmezhető. Az adott kor társadalmi, gazdasági és ebből eredően politikai rendszere határozza meg e szavak éppen aktuális tartalmát. Jól szemlélteti ezt Csehi, aki Eörsi jogpolitikai, szociológiai megközelítésprimátusával szemben a jogdogmatikai szemléletet helyezi előtérbe.⁵⁰ A „magánjog vagy polgári jog” vitában foglalkozik a közjog–magánjog felosztás problematikájával. Osztja Moór nézetét, amennyiben ez a felosztás az úgynevezett modern állam megjelenésével esik egybe. Modern államon ugyanakkor nem feltétlenül a polgári forradalom utáni államot, illetve államtípusokat kell érteni, hanem a korona, a hatalom deperszonalizációját, a hatalom absztrahált megjelenését.⁵¹ Az úgynevezett *corpus naturale regis* mellett a *corpus mysticum regis* megjelenése a közjog megjelenése is egyben. Ez a felosztás mintegy a priori, de mégis állandó vita tárgya. Melyik volt előbb, melyik a fontosabb, melyik feltételezi a másikat? Számos ezekhez hasonló kérdést lehetne feltenni, érdemi választ azonban nagyon nehéz lenne találni. Első olvasatra helytállónak tűnik az a megállapítás, amelynek értelmében „a magánjog [...] nem más, mint ahol a »Willkür« betör a jogba, másként szólva, ahol a személyes szabadság elve érvényesül”.⁵² A „közjog” a társadalom rendjének, így jogi rendjének megalkotását és fenntartását tűzi ki célul. Ebbe a rendbe tartozik bele a köz szolgálatában állók karrierje, életpályája. Az Eörsi által felvázolt jogi rendszerben a munkajog is annak ellenére közjog, hogy nevében, külső, formai megjelenésében magánjogi elemeket visel magán.

g) A közjog–magánjog felosztás problematikája még egyszer előtérbe kerül Eörsi munkásságában a hetvenes évek második felében. A *Jog – gazdaság – jogrendszer-tagozódás* című kismonográfiájában ismét csak a munkajog rendszerbeli elhelyezése szolgált alapot a téma kifejtéséhez.⁵³ Ehhez tudni kell, hogy a múlt század elején több ország magánjogi rendszerében viszonylagos törés keletkezett, éppen a munkajog magánjogba tartozását elemző viták által. Elsősorban a német jogban, a Sinzheimer nevével fémjelzett iskola képviselői szálltak síkra a munkajog önállósulása érdekében.⁵⁴ Ez a magánjogi kódexek tökéletlen megoldása elleni reakcióként is értékelhető. Erről Eörsi az alábbiakat írja: „Felbomlik tehát a fő ellentmondásnak az az átfogó jogi kezelése, hogy a magánjog gondoskodik a kizsákmányolásról, a közjog pedig ennek állami kényszerrel való biztosításáról. Új, körülhatárolt területet nyitnak az itt kiéleződött ellentmondások jogi kezelésére.”⁵⁵ A magánjogot, illetve a polgári jogot illetően megjegyzi, hogy megfigyelhető az egyes jogágak különválása, illetve az erre irányuló törekvés. Lényeges megállapítása szerint: „közjog?, magánjog?, a kérdésnek egyre kevésbé van értelme, a régi 'mátság'-ok relevanciájukat veszítik, új, más

⁵⁰ CSEHI 2004. Csehi Zoltán a következő megjegyzést fűzi a tanulmányához: „A tanulmány még a múlt században, 1999. októberében készült, hosszas, kb. két éves vajúdat követően, ezért a hivatkozások a könyv első kiadására utalnak. Erősen rövidített formában már megjelent »Van-e általános része a magyar magánjognak?« a Polgári jogi kodifikáció folyóirat 2000. 2. szám, 23–25. oldalain. A jegyzetanyag csak az 1999-ig feldolgozott műveket tartalmazza, kivéve Balogh Judit írását. Lábady Tamás műve a jelen dolgozat elkészülte óta 2000-ben a 3. javított és bővített kiadását is nagy sikerrel megélte, a módosítások érdemben nem érintették jelen tanulmányunkban négy éve megfogalmazott gondolatait.”

⁵¹ CSEHI 2004, 5.

⁵² CSEHI 2004, 6.

⁵³ EÖRSI 1977.

⁵⁴ SINZHEIMER 1927; SINZHEIMER 1922, 7–9.

⁵⁵ EÖRSI 1977, 62.

‘másság’-okra van szükség”.⁵⁶ Következtetése szerint a közjog–magánjog dichotómiáját ki-kezdtek a mindkettőből kiváló komplex új jogterületek. Ez a magánjog közjogiasodásával jár együtt, magánjogi eszközök szolgálják a hagyományos és az új közjogi célokat, kialakul az úgynevezett *Verwaltungsprivatrecht*, amelyet *Flucht in das Zivilrecht*nek is neveznek.⁵⁷ Számos példa bemutatását követően konzekvenciája az, hogy „a burzsoá jogrendszer többé nem tudja az egymás mellé helyezés [...] technikájával egységesen és tisztán leírni; mit kezdjenek az állammonopolista kapitalizmus ipari-katonai komplexusával?”⁵⁸ Így tehát a burzsoá jog két, önmagában homogén területe nagyszámú hasadás árán felbomlik, illetve egymásban feloldódik.

A hagyományostól – legyen az kapitalista-burzsoá vagy napjaink felosztása – mérőben más jogágazati tagolódást vezet be Eörsi. Álláspontja szerint (a szocialista jogban) megkülönböztetünk osztársadalmi jogágazatokat, kollektíva- vagy csoportjogágazatokat és végül „az áruviszonyok képére teremtett” relatíve autonóm struktúrák jogágazatait. Álláspontja szerint a modern jogrendben csupán a szerződéses liberalizmus jogában beszélhetünk a klasszikus közjog–magánjog dichotómiáról, az állami beavatkozás nyomán azonban úgynevezett komplex jogviszonyok jöttek létre, amelyekben keveredtek a közjogi és a magánjogi elemek.

Témánk szempontjából is – és Eörsi rendszerében is – kiemelkedő jelentősége van a csoportok jogágazatának. Ebben a rendszerben a lényeg a csoport kerete, azaz a vállalat. A már említett „szocialista állami vállalat” jogállása egyértelműen közjogi. Mind a külföldi egykori szocialista országok jogában, mind a magyar jogban az irányítás és az operatív vezetés elemei összeolvadtak, ennél fogva a munkaszerződés mint magánjogi elem semmilyen lényeges funkcióval nem rendelkezett. Tanulmánya végén Eörsi foglalkozott a vállalaton mint adott kollektívaformán kívüli munkajogviszonyok jogi természetével, illetve jogágazati besorolásával. Kiindulópontja szerint a munkajog a munkajogviszonyokat mindenütt elválasztja a munkahely egyéb viszonyaitól. Álláspontja az, hogy a munkajogviszonyt össze kell kapcsolni a vállalat egyéb belső viszonyaival. „Ennek általánosítása” viszont arra vezetne, „hogy a közszolgálati jogviszony államigazgatási jogi jellegűvé, a magánalkalmazotti viszony polgári jogi jellegűvé válna”. Ez viszont abszurd eredményre vezetne, hiszen „a munkaviszony legtöbb szabálya közös”.⁵⁹ Ebből kiindulva alkotja meg Eörsi a „vállalati” jog felépítését, amelynek részeit az alábbi felosztásban képzelte el: belső szervezeti, működési és érdekeltségi viszonyok, kollektív jogok és kötelezettségek, a munkajogviszony kétszemélyes elemei, speciális munkajogviszonyok, például „közalkalmazottak, választott tisztségviselők”, szövetkezeti alkalmazottak, „magán-munkajogviszony”.

h) A közjog–magánjog szétválasztásának újabb magyarázatát adja Petrik, a közigazgatási bíráskodás és a közigazgatási jogviszony elemzése során.⁶⁰ Miután vázlatosan bemutatja a közjog kialakulásának történetét, és érinti a közjog–magánjog elhatárolás néhány összehasonlító aspektusát, napjaink közjogához meglehetősen pragmatikus szempontok figyelembevételével közelít. Utal a hatvanas, hetvenes évek uralkodó tézisére, nevezetesen a tiszta

⁵⁶ EÖRSI 1977, 65.

⁵⁷ EÖRSI 1977, 65.

⁵⁸ EÖRSI 1977, 67.

⁵⁹ EÖRSI 1977, 132.

⁶⁰ PETRIK 2011.

és áttételes államjogi normatanra. Az előbbi normák kizárólag az államra, annak felépítésére, funkcióira vonatkoznak, míg utóbbiak – Petrik értelmezése szerint – azok a normák, amelyek a törvényhozó feladatává teszik, hogy milyen lényegi elemekkel köteles az alapjog tartalmát kialakítani.⁶¹ Álláspontja szerint „minden más magyarázat a közjogot parttalanná teszi, hiszen a polgári jog, a büntetőjog, az eljárásjogok normáit is besorolhatónak tartja a közjogba”.⁶² E helyütt nem részletezzük azt a vitát, amely az alapjogok közvetlen versus közvetett érvényesülésével kapcsolatban végighúzódtott egész Európán.⁶³ Meg kell azonban jegyezni, hogy önmagában az a tény, hogy egyes jogszabályok tartalma vagy tartalmuk egy része „közjogot” közvetít a magánszemélyek, a polgárok felé, még nem jelenti azt, hogy ezek a normák a közjogba tartoznának. Petrik felosztási kísérlete végig az alkotmányjog (korábbi államjog) alapulvételén nyugszik. Jól tükrözi ezt az alkotmányjog–közjog elhatárolással kapcsolatos fejtegetése. Ennek értelmében „a közjog ugyanis – az alkotmányjog mellett – tartalmazza a közigazgatási jogot is, míg az alkotmányjog [...] a közjog része, amely magában foglalja a főhatalom tartalmára és gyakorlására, az állami szervek egymás közötti viszonyaira vonatkozó szabályozást, továbbá az állam és a polgárok (személyek) közötti alkotmányos jogokra és kötelezettségekre vonatkozó, törvényhozás útján megvalósítandó alapvető rendelkezéseket”.⁶⁴

Témánkhoz közelítve, Petrik megkísérli a közjog és a közigazgatási jog – rendszeren belüli – elhatárolását, amelynek érdekében a közigazgatási jogviszony tartalmát kell meghatározni. Ezen a ponton azonban nem kerülhető meg a közigazgatási jogviszony alanyi köre, amelyet Petrik a hatóság–ügyfél viszonyban ír le. A közigazgatási jogviszony tartalmát a szerző a közigazgatási tevékenység kibontása és osztályozása révén közelíti meg. A közzolgálati életpálya szempontjából ez a megközelítés elengedhetetlen, továbbá az egymástól eltérő felosztások szintetizálása is hasznos lehet, de sokkal inkább azt kell figyelembe vennünk, ami nincs benne a közigazgatás tevékenységében. A szerző ezt a lehatárolást el is végzi. Álláspontja szerint azok a cselekmények, amelyek nem a közigazgatási jogba tartoznak, az alábbiak: ha a közigazgatási szerv polgári jogügylet alánya; ha a közigazgatási szerv munkaviszony vagy szolgálati viszony keretében állapít meg jogot vagy kötelezettséget; a közigazgatási szerv büntetőeljárás keretében jár el.⁶⁵ Mindezzel összefüggésben Petrik az alábbi megjegyzést teszi: „a közigazgatási tevékenység minden csoportjában jelen kell lennie a közjellegnek. A közjelleg ebben a felfogásban azt jelenti, hogy a tevékenységnek közérdekű célra kell irányulnia, továbbá a tevékenységet jogszabály határozza meg.”⁶⁶

Ez a megállapítás azonban számos kérdést vet fel. Az első kérdés a tevékenység „közjellegével” kapcsolatos. Meghatározott, a köz érdekében kifejtett tevékenység egy része originálisan kifejezetten magánjogi keretek között zajlik. Tipikusan ilyennek mondható a más részére végzett munkatevékenység. Ebben a kontextusban lényeges tehát, hogy alapvetően nem a tevékenység tartalma, hanem a szolgálat fogadójának jogállása az, ami ezt a tevékenységet úgymond közjogivá minősíti. Ebből következik az, hogy a jogviszony jó

⁶¹ PETRIK 2011, 21.

⁶² PETRIK 2011, 23.

⁶³ Lásd erről részletesen: KISS 2010a, 125–184.

⁶⁴ PETRIK 2011, 23.

⁶⁵ PETRIK 2011, 29.

⁶⁶ PETRIK 2011, 29.

néhány elemét „közjogi” szabályok alakítják. Ezeknek a szabályoknak a lényege abban áll, hogy a munkáltató (a szolgálat fogadója) és a munkavállaló (a szolgálat nyújtója) közötti alá-fölé rendeltséget erősítsék, karakterisztikussá tegyék. Ezt a célt szolgálja többek között a kinevezés a szerződés helyett, a fegyelmi felelősség az azonnali hatályú felmondás helyett stb. Azt is látnunk kell azonban, hogy ezeknek az egyoldalúságot kifejező intézményeknek a gyökere a szerződés, azaz egy tipikusan magánjogi intézmény.

Ebből következően a következő kérdés a szolgálat fogadójának már említett jogállásához kapcsolódik, ami a közjog–magánjog vitát tovább bonyolítja. Láthatóvá válik ugyanis, hogy a köz érdekében végzett tevékenység nemcsak a közjog, illetve a közigazgatás szűkebb értelemben vett területein, illetve szereplői által valósulhat meg. Jó példa erre a köztulajdonban lévő gazdasági szervezetek szabályozásának dilemmája: ebben az esetben közjogról vagy magánjogról beszélhetünk?

Nyilvánvaló, hogy mindkét probléma összefüggésben van a közigazgatás szűkebb, illetve tágabb értelmezésével. A közjog versus magánjog dichotómiája okozata a közigazgatás értelmezésének, illetve terjedelmének és ebből következően a szolgálat fogadója külső jogállási minősítésének, ugyanakkor a közérdek–magánérdek nem közelíthető meg dichotomikus alapállásból. Ismételten utalunk Buza László gondolataira, amelyek szerint „lehetetlen a közérdeket és a magánérdeket élesen elhatárolni egymástól, másodszer azért, mert a közérdek és magánérdek nem egymást kizáró fogalom. A jogszabályok nagyrésze egyidejűleg közérdeket és magánérdeket is szolgál.”⁶⁷

Miután jogdogmatikailag teljesen tiszta, minden egyéb pragmatikus vizsgálatot melőzhetővé tevő támpont nem áll rendelkezésünkre, utalunk arra, hogy a közigazgatás tágabb vagy szűkebb értelmezése szintén hat a köz érdekében tevékenykedők jövőbeli sorsára, életpályájára. Jó példa erre a közalkalmazotti jogviszony struktúrája (fenntartó–intézmény/munkáltató–közalkalmazott) és az elkülönült szabályozásból következően a közalkalmazott jogállásának jogi természete. Ismételten feltéve a kérdést: közjog vagy magánjog?

3. Közszolgálati életpályák, személyzeti rendszerek, állami paradigmák

Amíg az állami feladatellátás kizárólag a klasszikus regális funkciókra terjedt ki, addig a közszolgálat szabályozása alapvetően monolitikus volt, később azonban az állami feladatok bővülésével és a modernkori funkciók kialakulásával a szabályozás egysége is meg bomlott. A szolgáltatói típusú feladatok ellátására rugalmas szervezeti formák jöttek létre, s főleg a nyolcvanas évektől kezdődően fokozatosan vált általános tendenciává az üzleti szféra eszközeinek, módszereinek, gyakorlatának átvétele. A folyamat bomlasztóan hatott a hagyományos bürokratikus szervezeti és működési modellre és ezzel együtt a közszolgálat monolitikus szabályozására is. Az elkülönült közjogias szabályozás mellett csaknem mindenhol egyre nagyobb teret nyert az általános munkajogi szabályozás, s kialakult a közszolgálat duális szabályozási rendszere.

Bár a közszolgálatistátusz-szabályok egyre több magánjogi elemet vettek át, esetenként ennek a fordítottja is tapasztalható volt, amikor a nyitott szabályozásba épültek be

⁶⁷ BUZA 1943, 3.

karierelemek. Ennek köszönhetően a jellemző típusjegyek mögött másodlagosan a másik rendszer sajátosságai is kimutathatók.⁶⁸ A kétféle szabályozás közötti konvergencia következményeként jellemzően vegyes, úgynevezett hibrid személyzeti rendszerek jöttek létre, amelyek a hagyományos rendszerjellemzőkkel már nem írhatók le.

1. táblázat

A rendszertípusok összehasonlító táblázata

	Általános közzolgálat	
	2008	2015
Alapvetően karrierrendszer	Ausztria, Magyarország, Írország, Ciprus, Luxemburg, Portugália, Franciaország, Románia, Németország, Spanyolország, Görögország, Belgium, Európai Bizottság	Írország, Ciprus, Luxemburg, Franciaország, Németország, Spanyolország, Görögország, Európai Bizottság
Karrierrendszer munkaköri elemekkel	–	Portugália, Románia, Magyarország, Olaszország, Belgium
Vegyes rendszer	Bulgária, Olaszország, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia	Málta, Horvátország
Munkaköralapú rendszer karierelemekkel	–	Dánia, Finnország, Bulgária, Litvánia, Szlovénia, Lengyelország
Alapvetően munkakör-alapú rendszer	Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Svédország, Egyesült Királyság	Ausztria, Csehország, Észtország, Szlovákia, Lettország, Egyesült Királyság, Hollandia, Svédország

Forrás: KUPERUS–RODE 2016, 13. alapján saját szerkesztés

A hibrid jelleg nemcsak a közzolgálatra jellemző, hanem a közigazgatás egészére, annak köszönhetően, hogy sokáig a weberi ideáltípust próbálták meg ötvözni a magánvállalatok működési módszereivel és elveivel („reengineering”, „benchmarking”, „total quality management”, „outsourcing”). S bár úgy tűnik, hogy a *New Public Management* (a továbbiakban: NPM) háttérbe szorulásával a közigazgatás megújulása nem a magánszféra inspirációjával fog megtörténni, az új korszak elnevezései továbbra is valamiféle vegyes megoldásra utalnak (*post-bureaucratie, l'État néo-wébérien, new public service, public value management*).⁶⁹

Bárhogy is legyen, a vegyes megoldások továbbra is meghatározók lesznek a magyar közzolgálati jog fejlődése szempontjából. Elég, ha arra utalunk, hogy a Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (a továbbiakban: Magyar Program) olyan életpályamodellt vázol fel, amely megőrzi ugyan a karrierrendszer előnyeit, de lehetőséget nyújt a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodásra is. A rugalmas alkalmazkodást pedig azzal lehet elérni, ha fokozatosan a munkakör kerül a HR-gazdálkodás középpontjába.⁷⁰

Ugyanakkor a személyzeti rendszerek fejlődését jelentősen befolyásolta az államról vallott felfogás. Az állami paradigmák változásaitól függően a zárt, illetve a nyitott rendszer jellemzői erősödtek fel.

⁶⁸ OECD 2005, 190.

⁶⁹ EMERY–GIAUQUE 2014, 26. Hivatkozva: HAZAFI 2017.

⁷⁰ HAZAFI 2011, 33.

A tanulmánynak ez a része a Magyary Programban szereplő közszolgálati életpályamodell bevezetését célzó közszolgálati jogalkotást értékeli. Ehhez megvizsgálja a személyzeti rendszerek és az egyes állami paradigmák összefüggéseit, különös tekintettel a neoweberi államfelfogásra, majd ezek figyelembevételével jellemzi a Magyary Programban kirajzolódó közszolgálati modellt, s végül bemutatja, hogy az elmúlt két ciklus jogalkotása és szervezetfejlesztése mennyiben valósította meg a program javaslatait.

3.1. Személyzeti rendszerek tipizálása

A személyzeti rendszerek többféleképpen kategorizálhatók. Megkülönböztetjük a zárt és nyitott, karrier- és munkaköri, illetve centralizált és decentralizált rendszereket. Valamennyi ellentétpárban közös, hogy a köz- és a magánszféra elkülönülésére épülnek.

A zárt és nyitott rendszer eredetileg a bekerülés eltérő módját fejezte ki.⁷¹ A zárt rendszerekben kizárólag normatív módon meghatározott szakmai követelmények (képesítési előírások), illetve versenyvizsga alapján lehetett a közszolgálatba bekerülni, míg a nyitott rendszerekben ilyen követelményeket nem határoztak meg. Később a professzionalizmus általánossá válásával átértelmeződött a „zárt és nyitott” ellentétpár. Ma a zárt rendszer inkább azt fejezi ki, hogy a közszolgálat a jogi szabályozás, a karrier, az előmenetel és a díjazás szempontjából elkülönül a magánszférától, és egy önálló, speciális zárt rendszert alkot az általános munkajogi szabályokhoz képest. Szabályozásának módja jellemzően normatív (kógencia), közjogias, kevésbé van lehetőség az eltérésre (diszpozitivitás), a magánjogi eszközökre, például felek közötti megállapodásra. A zárt rendszerben a köztisztviselők pályájukat a közszolgálatban kezdik, s ott is járják végig a nyugdíjazásukig, ezt jogi garanciák biztosítják, és szinte nincs is lehetőség a köz- és magánszféra közötti átjárásra. Díjazási rendszere valójában egy absztrakció, abban az értelemben, hogy egy mesterségesen kialakított besorolási nomenklátúra szerint állapítják meg a köztisztviselők illetményét, függetlenül a magánszféra kereseti viszonyaitól. A zárt rendszer egy a magánszférától elzárt, saját „törvényei” szerint működő világot takar.⁷²

A karrier- és munkaköri rendszerek közötti különbségtétel lényege, hogy, míg a karrierrendszerekben a köztisztviselők besorolása elválik a ténylegesen betöltött munkakörükétől, addig a munkaköri rendszerekben valamennyi pragmatikaelem a munkakörre épül. Emiatt az előbbit a stabilitás, az utóbbit a rugalmasság jellemzi. A karrierrendszerekben a munkakör esetleges módosítása, megszüntetése nem érinti a köztisztviselő besorolását, s nem eredményezi jogviszonyának megszűnését. A besorolás és a munkakör szétválasztása nem egy teoretikus tétel, hanem a rendszer gyakorlati jelentőséggel bíró premisszája.⁷³ A doktrína lényegét jól tükrözi az 1834. évi május 19-i francia közszolgálati törvény. A besorolást a köztisztviselő az uralkodótól kapja („le grade est conféré par le roi, il constitue l'état de l'officier”),⁷⁴ míg a munkakörét a kormány határozza meg. A besorolásától a végrehajtó hatalom nem foszthatja meg, munkakörét viszont a kormány bármikor módosíthatja. Tehát a kormány egyedül a munkakör felett rendelkezhet, a jogviszonyt törvény védi.

⁷¹ BALÁZS 2014a, 5–6.

⁷² HAZAFI 2018.

⁷³ POCHARD 2009.

⁷⁴ Art. 1^{er}, loi du 19 mai 1834, sur l'état des officiers.

Ezt a védelmet csak törvény szüntetheti meg („loi de dégagement des cadres”). A munkakör jelenti a rugalmasságot, a besorolás a stabilitást.

Ugyanakkor a foglalkoztatási védelem nem abszolút értelmű, mert törvény rendelkezhet létszámleépítésről, köztisztviselők elbocsátásáról, illetve szakmai alkalmatlanság miatt is sor kerülhet a jogviszony megszüntetésére. Mindezek alapján a munkakör biztosítja a rugalmasságot, a besorolás adja a stabilitást.

A besorolás és a munkakör szétválasztására épül a díjazás is. Ez azt jelenti, hogy a karrierrendszerekben döntően a besorolás határozza meg az illetmény összegét. Ugyanakkor az illetmény nemcsak a besorolási alapilletményből áll, hanem különböző kiegészítések (például lakhatási támogatás), pótlékok társulnak hozzá. Ez utóbbiak gyakran átláthatatlanná teszik az illetményrendszert. A besorolási alapilletmény vegyesen épül a senioritásra és az érdemekre. A fizetési fokozatokban többnyire az idő múlásától függően automatikusan történik az előrelépés, míg a magasabb besorolási fokozatba lépéshez jogszabályban vagy a munkáltató által meghatározott szakmai követelmény (vizsga, továbbképzés) teljesítése szükséges.⁷⁵

A karrierrendszert gyakran összekötik a közigazgatás hatalmi expanziójával, létszámának indokolatlan növekedésével (*fonctionnarisme*),⁷⁶ s a modell gyakran válik az antietatista mozgalmak céltáblájává, amelyek a bürokrácián keresztül támadják a túlzottnak tartott hatalmi centralizációt. Gyakran erre alapot is ad azzal, hogy a közigazgatás kilép hagyományos szerepköréből, és önálló politikai tényezővé válik.⁷⁷

A karrierrendszerek kritikájaként foghatók fel a munkaköri rendszerek. A karrierrendszerek merevsége nem a szolgáltatások minőségében, hanem a humán erőforrások felhasználásában okozott hatékonysági krízist (például létszámgazdálkodás).⁷⁸ A munkakörre épített pragmatika rugalmasságot biztosít a szervezeti átalakításokhoz, mivel strukturális okok (átszervezés, feladatmegszűnés, létszámcsökkentés) miatt köztisztviselő felmenthető. Az ösztönzést, felelősségvállalást a betöltött munkakör „értéke” alapján megállapított illetmény biztosítja. A díjazásban tehát nem a köztisztviselő személyének (iskolai végzettség, szolgálati idő stb.) van jelentősége, hanem az általa ellátott munkakörnek.

A munkaköri rendszerekben is van előmenetel. Ez azonban nem horizontális, hanem a munkakörök hierarchikus rendszeréhez igazodóan vertikális, s a magasabb értékű munkakörbe helyezés jelenti az előrelépést. Ez viszont abban az értelemben különbözik a karrierrendszerű életpályától, hogy nem kell feltétlenül végigjárni az egyes fokozatokat, a köztisztviselő akár a pályája elején is bekerülhet egy magasabb értékű munkakörbe, szemben a karrierrendszerrel, amelyben az egyes fokozatokat végig kell járni.

A centralizáció–decentralizáció dualitás három dimenzióban vizsgálható.⁷⁹ A jogi szabályozás szemszögéből nézve a centralizált rendszerre a normatív, vagyis mindenkire egyformán kiterjedő részletes törvényi szabályozás jellemző, amely egyáltalán nem, vagy csak kivételesen enged lehetőséget arra, hogy helyi szinten eltérjenek a központilag meghatározott normáktól (kógencia). Előnye, hogy a gyakran több ezer szervezeti egységet és széles körű szakmai-ágazati struktúrát átfogó közigazgatás egységes működtetését

⁷⁵ BALÁZS 2014a, 17.

⁷⁶ RUIZ 2017.

⁷⁷ RUIZ 2017, 134.

⁷⁸ SICILIANI 2008. (Vitaanyag a francia közzolgálati reformról.)

⁷⁹ LINDER 2007.

biztosítja.⁸⁰ Hátránya viszont, hogy a törvényi kereteken belül nincs mód az egyéniesítésre, a helyi sajátosságok érvényesítésére.⁸¹

A decentralizált rendszerekben, ha vannak is központi jogszabályok, azok – hasonlóan a munkajogi szabályokhoz – keretjellegűek, ezért helyi szinten széles körben nyílik lehetőség az eltérésre, például kollektív szerződéssel vagy a munkáltató és a munkavállaló közötti megállapodással (diszpozitivitás). Tipikus példája a helyi önkormányzatok felhatalmazása helyi státuszszabályok megalkotására. Erre irányuló törvényi rendelkezés alapján a helyi önkormányzatok akár díjazási rendszereiket is önállóan alakíthatják. Ennek eredményeként viszont szigetszerű státútomok jönnek létre, amelyek lerontják a mobilitást, s ezzel csökkentik a karrierperspektívákat.

A centralizáció–decentralizáció értelmezhető a munkáltatói jogok telepítésének szempontjából is. A centralizált rendszerekben egy központból vezérelten történik a munkáltatói jogok gyakorlása, például a miniszterelnök nevezi ki az összes tisztviselőt vagy azok egy csoportját. Jellemzően azonban az egyes minisztériumok a munkáltatók a minisztérium ágazati irányítása alá tartozó, valamennyi helyi, területi szerv tisztviselője tekintetében. Sajátos esete a munkáltatói jogok centralizációjának a kormány egységes személyzetpolitikájának kialakítását szolgáló kifogásolási jog.⁸² A decentralizált rendszerekben munkáltatói szinten gyakorolják a munkáltatói jogokat, ott, ahol a munkavégzés történik.⁸³ S végül a szervezeten belüli munkáltatói jogok gyakorlásának átruházásban is kifejeződik a centralizáció–decentralizáció.

Az emberierőforrás-gazdálkodással kapcsolatos hatáskörök gyakorlását is érintheti a centralizáció, illetve a decentralizáció. A centralizált rendszerekben a HR-funkciókat vagy azok egy részét központilag működtetik. Erre példa, amikor a létszámkeretet központilag tervezik a költségvetésben, majd a státuszokat szétosztják a szervek között (engedélyezett létszám). Ebben a szisztémában a munkáltatók nem folytatnak önálló létszámgazdálkodást, s ha a feladatok változása miatt létszám-átcsoportosításra van szükség, arról központilag döntenek.⁸⁴ Több országban a kiválasztást, teljesítményértékelést, illetve a továbbképzést is központosítják.⁸⁵

Az említett ellentéppárokkal különböző megközelítéssel írhatók le az egyes személyzeti rendszerek. Általában a zárt rendszerekre a karrierjegyek és a centralizáltság jellemző, míg a rendszer nyitottabbá válása együtt jár a munkaköri elemekkel és a decentralizáltsággal. Ugyanakkor a valóságban a különböző rendszertípusok jegyei vegyesen jellemzik az egyes személyzeti rendszereket. Az egyes rendszerjellemzők felerősödése, illetve háttérbe szorítása az éppen uralkodó állami paradigmától függ.

⁸⁰ BERÉNYI 1992.

⁸¹ HAZAFI 2018.

⁸² 1008/B/2010. AB határozat.

⁸³ HAZAFI 2018.

⁸⁴ HAZAFI 2018. Lásd részletesen a kinevezés és szerződéses alkalmazás megítélését a francia közszolgálatban: HAZAFI 2017.

⁸⁵ BALÁZS 2014a, 17.

3.2. Személyzeti rendszerek és állami paradigmák

a) A zárt rendszer kialakulása és fejlődése szorosan összefügg az államról alkotott felfogással. Erre különösen jó példa a zárt közzszolgálati rendszer mintájának tartott német közzszolgálat. Az úgynevezett kisméret egység kialakulását követően megfigyelhető a rendkívül erős állami centralizáció, amely a mindig is széttagolt német területek egységes államiségba vetett hitét erősítette. Ennek tudható be, hogy a korábban meghatározó jelentőségű Bayerische Hauptlandspragmatik⁸⁶ helyét a porosz közigazgatás vette át, meghatározva annak közzszolgálati rendszerét is. A zárt rendszerekben az állam nem egyszerűen a magánérdekek felett álló döntőbíró, hanem az egyéni érdekektől elkülönülő igazságosság kizárólagos képviselője, ezért egyedül az állam léphet fel a köz érdekében (*l'intérêt général*) és érvényesítheti az igazságot. Ehhez viszont olyan előjogokra, felhatalmazásra van szüksége, amelyek biztosítják, hogy minden körülmények között képes legyen küldetését teljesíteni, szükség esetén az akadályokat legyőzni, s ebben még saját személyi állománya se korlátozza azzal, hogy saját érdekeit követve jobb munkafeltételek kiharcolására törekszik. Ebben a konstrukcióban a köztisztviselők nem egyszerűen munkavállalók, hanem szolgálatuk során magát az államot testesítik meg. A közzszolgálatban foglalkoztatottak azzal, hogy az állami autoritást közvetítik, úgynevezett *hoheitliche Aufgaben* teljesítésére jogosultak, amelyeket élesen szétválasztottak a többi foglalkoztatott gazdaságot segítő tevékenységtől.⁸⁷ S bár lehetnek személyes motivációik, reakcióik, ezek soha sem kerülhetnek szembe a közérdekkel. Ebben az értelemben az állami tevékenység eszközévé válnak.⁸⁸

A köztisztviselőnek az állammal szembeni alávetettségét fejezi ki a „szerzett jogok” védelmének hiánya is. Az állam mint munkáltató a törvényeken és egyéb jogszabályokon keresztül egyoldalúan állapítja meg a jogviszony tartalmát, amiből az is következik, hogy bármikor meg is változtathatja azt a köztisztviselő beleegyezése nélkül. Ezt fejezi ki, hogy a köztisztviselő kinevezésével nem szerződéses kapcsolatba kerül a közigazgatással, hanem „le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire”.⁸⁹ Ez nyilvánul meg a korábbi német *Bundesbeamtengesetz* (a továbbiakban: BBG) szövegezésében.⁹⁰

A köztisztviselők állammal szembeni alávetettségé⁹¹ szorosan összefügg a közzszolgálatások biztosításának általános és objektív követelményével. Eszerint a kormányzókra (*gouvernants*) hárul legfőbb elvárás, amelyből minden más szabály ered, a közzszolgálatások szervezése, működtetésének ellenőrzése és megszakításának elkerülése.⁹² A hatalmat birtokló kormányzók kötelessége, hogy bizonyos közzszolgálatásokat nyújtsanak a kor-

⁸⁶ Lásd erről: WUNDER 2005. A hazai szakirodalomban: MÉLYPATAKI 2015a.

⁸⁷ MAURER 1990, 153–154.

⁸⁸ GRÉGOIRE 1954, 26–27., 32.

⁸⁹ 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. Lásd részletesen a kinevezés és szerződéses alkalmazás megítélését a francia közzszolgálatban: HAZAFI 2017.

⁹⁰ „2 § (1) Bundesbeamter ist, wer zum Bund oder zu einer bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis) steht.”

⁹¹ A BBG 4. §-a a köztisztviselői jogviszonyt egyenesen szolgálati és hűségviszonynak nevezi: „Dienst- und Treueverhältnis.”

⁹² DUGUIT 2014.

mányzottak (*gouvernés*) részére, mert máskülönben azok nem fogják elfogadni az engedelmességet, s hatalmuk nem lesz fenntartható. A kormányzók kötelesek a közszolgáltatások szervezését és működtetését jogi szabályozással is biztosítani, amelynek sajátos karakterét a szabályozás célja adja.⁹³

A közszolgáltatások biztosításának általános társadalmi elvárásából következnek a zárt közszolgálat alapelvei. Az egyenlőség (*égalité*) a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést jelenti, amelyből következik a köztisztviselőkkel szemben támasztott pártatlanság követelménye. A folyamatosság (*continuité*) a feladatellátás fenntartását, az állam működésének a garanciáját fejezi ki. Az alkalmazkodás (*adaptabilité*) azt jelenti, hogy a közszolgáltatások folyamatos működtetését a változó társadalmi, technológiai viszonyok között is biztosítani kell. Ez utóbbi adja a felhatalmazást arra, hogy a *kinevezés* tartalmát jogszabály, illetve az állami impériummal rendelkező és az állam képviselőjében eljáró munkáltató egyoldalúan is megváltoztathatja, mivel a közszolgálat folyamatosságát „minden áron” fenn kell tartani („*l'exercice continu de cette mission doit être assuré «à tout prix»*”).⁹⁴ A három alapelv a legjelentősebb differenciáló tényező a zárt személyzeti rendszerekben.

A zárt rendszerekben a közszolgálat nem közönséges foglalkozásként, hanem társadalmi funkcióként fejlődik. A történelem során ez a megkülönböztetés vezetett el a közszolgálat kasztosodásához. Tocqueville ezt így jellemzi: „A köztisztviselők már sajátos szellemiséggel, tradíciókkal, erénnyel, becsülettel, büszkeséggel rendelkező társadalmi osztályt képeznek. A létrejött és élő, új társadalom arisztokráciái. Heves ellenszenvet táplálnak velük szemben azok, – nemesek és polgárok egyaránt – akik rajtuk kívül is szeretnének a közügyekben részt venni. Ezek az önálló kezdeményezések bennük félelmet keltenek. Kizárólagos szerepüket féltik, és szembehelyezkednek bármiféle versennyel.”⁹⁵ A belterjesség egyéb kézzel fogható jelei, hogy köztisztviselői dinasztikiak alakulnak, hivatalnoki családi tradíciók hagyományozódnak át, különösen a külügyi területen.

Ugyanakkor a közszolgálat társadalmi elkülönülése kockázatot is rejt magában, abban az értelemben, hogy míg különös védeltséget élvez a globalizáció, a pénzügyi, gazdasági válság hatásaival szemben, addig a gazdasági fellendülés hasznaitól is el van zárva.⁹⁶

A zárt rendszerű közszolgálatnak tehát magától értetődő velejárója az intakt életpályarendszer (*Laufbahn*). Ennek a rendszernek alapvető jellemzője, hogy valamennyi tisztviselőre hatályos, aki a köztisztviselői jogviszony létesítéséhez szükséges feltételeket teljesíti. Az életpályán történő előmenetel alapvetően a képzettségtől, illetve a megfelelő képesítési feltételek teljesítésétől függ.⁹⁷

b) Az állam megítélésének változásai azonban alapjaiban írhatják felül a közfeladatok ellátásában biztosított állami monopólium, valamint az állammal szembeni alávetettség dogmáit. Így például az ezredforduló környékén megfogalmazott „polycentrikus állam” paradigmája szerint az egyre összetettebbé váló társadalmi, gazdasági problémák megoldása csak akkor lehet eredményes, ha az államon kívül más társadalmi szereplők is részesévé válnak a döntéshozatali folyamatnak. Ebben a struktúrában az állam már nem rendelkezik

⁹³ HAURIU 1910; HAURIU 2010 [1910]. Kiemelés: HAZAFI 2017.

⁹⁴ VEDEL–DELVOLVÉ 1958, 1110. Kiemelés: HAZAFI 2017.

⁹⁵ TOCQUEVILLE 1877, 91. Hivatkozik rá: GRÉGOIRE 1954, 28. Kiemelés: HAZAFI 2017.

⁹⁶ SICILIANI 2008, 100.

⁹⁷ Lásd erről GOETZ 2003, 65–67.; BÜRKLIN–REBENSTORF 1997; MANSSEN 1999.

hatalmi monopóliummal, a rugalmas együttműködés érdekében szervezetrendszere erősen fragmentálódik, a közigazgatás koherenciáját szerződéses kapcsolatok biztosítják, s a szerződéses technikák válnak az együttműködés fő eszközévé.⁹⁸ A hasonló elveket hirdető „good governance” elmélete szerint az állam feladata csak a jó kormányzás feltételeinek megteremtése, a döntéshozatal alapja a konszenzuseresés.⁹⁹ Ezekben a konstrukcióban az állam már nem akarja magát a civil társadalom fölé helyezni, ezért az állam és a köztisztviselő közötti – alávetettségre épülő – sajátos kapcsolat is elveszíti értelmét. Az állam szerepének csökkenése, az üzleti szemlélet erősödése a versenyszféra rugalmasabb szabályozásának és HR-működésének átvételét igényli, ami miatt joggal tehető fel a kérdés, szükséges-e a közzolgálat zárt világának fenntartása, ténylegesen különbözik-e a köztisztviselők tevékenysége a „közönséges” munkavállalókéétól. A kérdésre adott válasz szükségszerűen vezetett a monolitikus, zárt rendszer felbomlásához.

Ugyanakkor a monolitikus közjogi szabályozás megtörésének gyökerei jóval korábbra nyúlnak vissza. Már Berthélemy megfogalmazza a közhatalmi és a szervezet működtetését szolgáló feladatellátás (*acte d'autorité, acte de gestion*) közötti különbségtétel szükségességét. Szerinte csak az első esetben beszélhetünk különleges feladatellátásról, a közhatalom gyakorlásában való részvételről, amelynek 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 lehet megállapodni.¹⁰⁰ S bár akkor ez a differenciálás komoly vitákat váltott ki, ma már általános rendezőelvnek lehet tekinteni, amely alapján a közjogi szabályozás lebontása zajlik csaknem valamennyi fejlett államban, kialakítva a vegyes szabályozási rendszert.¹⁰¹

Látnunk kell ugyanakkor azt is, hogy nem csupán az újabb kori fejlődés nyomán kelteznek repedések a zárt közzolgálat rendszerén. Például szolgálhat a brit közzolgálat fejlődése. A brit közigazgatás szintén a *common law* hatása alatt alakult. Maga a *common law* kifejezés ugyanakkor korántsem egyértelmű. A *common law versus civil law* értelmezéssel szemben, Kötz álláspontja szerint, a szorosabb értelemben vett *common law* csak az Egyesült Királyság vonatkozásában értelmezhető, nevezetesen a királyi bíróságok által kialakított jogot érti alatta.¹⁰² Ezt a joganyagot élesen el kell különíteni a parlament által alkotott „*statute law*”-tól, valamint a *Court of Chancery* által kialakított „*equity*”-től. A meglehetősen bonyolult brit eljárási, vagyongazgatási, ingatlan-nyilvántartási rendszer hamarosan kifejlesztett egy politikailag is befolyásos jogászréteget.¹⁰³ Ezeknek – a klérustól független – jogászoknak meghatározó szerepük volt a királyi közigazgatás kialakításában, illetve ennek kiterjesztésében. A korona szolgáinak (*crown servant*) alávetettsége azonban nem azonos minőségű, mint például a német zárt közzolgálat által foglalkoztatottaké. Ezt tükrözi a *crown servant* laza fogalmi meghatározása. A Tomlin-jelentés¹⁰⁴ értelmében

⁹⁸ CHEVALLIER 2003, 105–106., 216.

⁹⁹ STUMPF 2009, 111.

¹⁰⁰ BERTHÉLEMY 1933, 56–59. Hivatkozta: HAZAFI 2014, 20.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² ZWEIGERT–KÖTZ 1996, 185.

¹⁰³ ZWEIGERT–KÖTZ 1996, 188–190.

¹⁰⁴ *General Royal Commission on the Civil Service. 1929–1931.*

a közszolgálatban dolgozók a Korona azon szolgálói, akik nem töltenek be politikai vagy bírói hivatalt, polgári alkalmazásban állnak, és illetményük folyósítása teljes egészében és közvetlenül a Parlament által megszavazott pénzalapokból történik.¹⁰⁵

A korona szolgálói meglehetősen stabil réteget képeznek, amit jól tükröz a 2015-ben kibocsátott *Civil Service Code*.¹⁰⁶ A kódex értelmében a közszolgálat (civil service) az Egyesült Királyság kormányának integrált és kulcsfontosságú része. A közszolgálatnak a mindenkori kormány politikáját kell segítenie, és hozzá kell járulnia a közszolgáltatások szélesítéséhez.

Az államközpontú, felelősség- és elszámoltathatóság-elvű „good government” paradigma szerint nincs jó kormányzás aktív, intelligens és erős állam nélkül.¹⁰⁷ Az új közmenedzsment torzulásaira adott válaszként felfogott neoweberiánus megközelítés az állam szerepének megerősítését és a bürokrácia újrafelfedezését jelenti.¹⁰⁸ Hatására erősödhetnek a zárt rendszer jegyei. Az előrejelezhető változás azonban nem egyirányú, s nemcsak a zárt versus nyitott rendszer relációjában értelmezhető. Ennek oka, hogy a neoweberi paradigma az új közmenedzsment jó elemeinek ötvözése a weberi modell aspektusaival.¹⁰⁹ Ebben a konstrukcióban a személyzeti rendszereket érintő hagyományos weberi jegyek a jogszerűség, a normativitás erősítése és a közjog primátusa az állam működésében, a köztisztviselői ethosz megkülönböztetett jogállással, feltételekkel, kultúrával, míg a hozzáadott értéket képviselő „neo” elem a közszolgálat professzionalizációja.¹¹⁰ Ez utóbbi azt jelenti, hogy a köztisztviselők a jogi-igazgatási tudás mellett megfelelő kompetenciákkal is rendelkeznek. Ez a követelmény azonban csak a munkakörrel összefüggésben értelmezhető, mivel az egyéni kompetenciák körét a munkaköri követelmények határozzák meg. Ebben az összefüggésben a szakmaiság akkor válhat a közszolgálat alapértékévé, ha valamennyi humán folyamat egységesen támogatja a professzionális működés kialakítását. Ehhez nyújt közös alapot a munkakör. A kiválasztás, javadalmazás, értékelés, fejlesztés, karriertervezés stb. munkaköralapúvá tétele biztosítja, hogy a professzionalizáció teljeskörűen átfogja a HR-működést. Összességében tehát míg a weberi bürokratikus értékek a zárt szabályozás iránti igényt erősítik, addig az új követelményként meghatározott professzionalizáció a munkaköri szisztémát helyezi a középpontba. A neoweberi állam paradigmája ezért a munkaköri és zárt személyzeti rendszerjellemzőkkel vegyesen írható le.

¹⁰⁵ „Servants of the Crown, other than holders of political judicial offices, who are employed in a civil capacity whose remuneration is paid wholly and directly out moneys voted Parliament.” Royal Commission Report on Civil Service (Tomlin Report) 1931.

¹⁰⁶ A kódex megalkotására a 2010. évi Constitutional Reform and Governance Act adott felhatalmazást.

¹⁰⁷ STUMPF 2009, 112.

¹⁰⁸ Vannak, akik óvatosabban ítélik meg a neoweberi állam új irányvonal jellegét. Így például Balázs István szerint nem általánosítható az a feltevés, hogy a neoliberális államot követő új állam valóban a „neoweberi” állam lesz. Ezt sem a témát érintő szakirodalom, sem pedig a koncepció megvalósulása intézményesülésének empirikus tapasztalatai nem erősítik meg. BALÁZS 2014b.

¹⁰⁹ STUMPF 2009, 114.

¹¹⁰ STUMPF 2009, 115.

4. A Magyar Program egységes közzolgálati életpályamodelljének értelmezése

4.1. A Magyar Program tartalmáról

A Magyar Programban a személyi állomány megújításának leglényegesebb eleme az egységes közzolgálati életpályamodell. Kérdés azonban, hogy mit jelent az egységesség és az életpálya-modell.

Az egységesség a civil közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem viszonylatában értelmezhető. Nem szabályozásbeli azonosságot jelent, hanem egységes szabályozási elveket. Ezek közös alapot képeznek a programban meghatározott életpályaelemek kialakításához (például kiválasztás, munkakör, értékelés stb.) Tehát az egységes közzolgálati életpályamodell feltétele, hogy a státuszszabályok az érintett életpályaelemek tekintetében azonos szabályozási koncepciót kövessenek.

További kérdés azonban, hogy mit tekinthetünk szabályozási koncepciónak a Magyar Program alapján. A Magyar Program egészét áthatja a neoweberi állami paradigma,¹¹¹ ezért nem meglepő, hogy a közzolgálat esetében is egyfelől a hagyományos, zárt karrierrendszer jegyei – közjogi alapokon álló életpályák, stabilitás, kiszámíthatóság, karrier, szakmai, etikai elvárások, a rendszerirányítás centralizációja –, másfelől a professzionalizáció alapját jelentő munkaköri működés jellemzői köszönnek vissza a szövegből. Ugyanakkor többször is megfogalmazódik a hatékonyság, a teljesítmény értékeinek fontossága, amelyek inkább még az NPM hagyatékának tekinthetők. Ennyiben tehát egy rendkívül vegyes rendszer képe rajzolódik ki, ugyanakkor nem a különböző típusú rendszerlemek egyszerű keveredéséről van szó, hanem azoknak az erős és cselekvőképés jó állam ideája által determinált ötvözéséről.

A Magyar Program sajátossága, hogy a rendszerszintű javaslatok weberiánus elemeket hordoznak magukban, míg a szervezeti szintű változások az NPM elveihez köthetők.¹¹² Ez az összefüggés a közzolgálat esetében is kimutatható. A személyzeti igazgatást a centralizáció (stratégiai, módszertani, önbecsülési, képzési központ, kötött létszám-gazdálkodás, kötött kinevezési, kifogásolási rend), a szervezetek szintjén megvalósuló HR-működést a menedzsmenteszközök széles körű alkalmazása (munkakör-értékelés, teljesítményértékelés, stratégiai alapú, integrált embererőforrás-gazdálkodási rendszer), míg a státuszszabályokat az elkülönült közjogi szabályozás, hivatásetikai normák megalkotása jellemzi. Mindezek alapján az egységes életpályamodell az alábbiak szerint írható le:

Elkülönült közjogi szabályozás keretében, hivatásetikai normák képeznek közös értékrendet. A jogviszonyban elsődleges a közérdek és a köz szolgálata, a társadalmi bizalom fenntartása. Ez főleg a jogviszony keletkezésének és megszüntetésének feltételeit szigorítja, például büntetőeljárás mint kizáró feltétel, méltatlanság, méltatlansági eljárás. A munkakör válik az egyéni besorolás és karrier, valamint a HR-működés alapjává, a szenioritás csak kiegészítő jelleggel marad fenn. Egy közös, mindhárom hivatásrendre érvényes munkaköri rendszer működik. A teljesítményértékelés az egyéni kompetenciák fejlesztését, valamint

¹¹¹ ROSTA 2012.

¹¹² ROSTA 2012.

a szervezeti célok elérését szolgálja. Programakkreditációra, minőségbiztosításra, tervezésre, tanulmányi pontrendszerre épül az egységes képzési és továbbképzési rendszer.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia a fentieket még kiegészíti néhány lényeges elemmel, a hivatásrendek jogállását szabályozó normák koherenciáját erősítő közszolgálati kódex, a rugalmasabb foglalkoztatási feltételek kialakítását szolgáló közszolgálati szerződés, valamint a vezető tisztviselők foglalkoztatására vonatkozó speciális szabályozás intézményeivel.¹¹³

4.2. Van-e realitása az egységes életpályamodellnek a közigazgatás, a rendvédelem és a honvédség relációjában?

Fel kell tennünk a kérdést, hogy az elmúlt két ciklus közszolgálati jogalkotása mennyiben követte a Magyar Programban meghatározott javaslatokat, s mennyire sikerült megvalósítani az egységes közszolgálati életpályamodell bevezetését.

Kétségtől több döntés is született az egységes életpálya bevezetéséről.¹¹⁴ Ezekhez kapcsolódóan jelentős előkészítési és módszertani feladatokat hajtottak végre. A munkaköri rendszer bevezetése érdekében egységes módszertan alapján munkakörelemzési és -értékelési modellkísérletre került sor. Ennek során mindhárom hivatásrend 1000 munkakörére kiterjedően munkaköri profilokat, munkakörcsaládokat, karrierutakat alakítottak ki. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, a Belügyminisztériumban és a Honvédelmi Minisztériumban, valamint a minisztériumok által irányított szerveknél (ideértve a fővárosi és megyei kormányhivatalokat is) valamennyi munkakör elemzését és értékelését elvégezték.¹¹⁵ Az Államreform Bizottság felállításáról szóló kormánydöntés az állami humántőke reformjának részeként jelölte meg a fegyveres és a közszolgálati életpályamodell kidolgozását.¹¹⁶

A biztató előzmények ellenére azonban később gyökeres változás következett be a kormányzati személyzetpolitikában, és a korábban egységesnek elképzelt életpályamodell helyett, egymástól eltérő koncepciójú jogállási törvények születtek a közigazgatásban, a rendvédelemben és a honvédelemben egyaránt.¹¹⁷

A 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (a továbbiakban: Hszt.) megerősítette az *érdemeken alapuló karrierrendszert*. A karrierelv (senioritás) alapvetően abban nyilvánul meg, hogy a fizetési fokozatokban való előmenetel az idő múlása alapján történik, akár 40 év szolgálati idő elérése után is. Az előmenetel a beosztási illetményben fejeződik ki, amelynek összegét a rendvédelmi illetményalap (amely jelenleg megegyezik a köztisztviselői illetményalappal)

¹¹³ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020, 62.

¹¹⁴ A kormány az 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozatban döntött a közszolgálati életpályák összehangolásáról, amely egységes elvek és értékek mentén határozta meg a kormánytisztviselői/köztisztviselői, a rendvédelmi hivatásos, valamint a hivatásos és szerződéses katonai jogállású személyi állományra vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatát.

¹¹⁵ 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról.

¹¹⁶ 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat az Államreform Bizottság felállításáról 1. pont a) alpont.

¹¹⁷ Az 1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat az állami tisztviselői kar létrehozásáról hatályon kívül helyezte az 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozatot, amely az új közigazgatási életpálya bevezetéséről rendelkezett.

és a fizetési fokozatokhoz tartozó növekvő szorzószámok szorzata adja. Ezen túlmenően még egy külön illetményelem, a szolgálati időpótlék is elismeri a közszolgálatban szerzett tapasztalatot, amely egységesen az illetményalaphoz igazodik, és a tényleges szolgálatban eltöltött időtől függően folyamatosan növekszik, 25–30 év elteltét követően exponenciálisan. Ennek köszönhetően egyformán ismeri el mindenki esetében a szolgálatban szerzett tapasztalatot és a szervezet iránti hűséget.

Az érdemek szerzésének elvét megerősíti, hogy az előmenetel feltételeit (teljesítményértékelés, továbbképzés, vizsga) jogszabály határozza meg, tehát nem a munkáltató döntésétől függ, hogy az idő múlásán kívül milyen követelményt kell teljesíteni az előrelépéshez. Az illetmény részeként külön juttatás szolgálja az eltérő egyéni teljesítmények szerinti differenciálást,¹¹⁸ a rendelkezésre álló keret elosztása pedig az állomány körében évi két alkalommal történik.

Több törvényi kötöttség növeli a rendszer zártságát. A törvény belső előmenetel esetén elismeri és megfelelteti a korábban megszerzett szakmai tapasztalatot, valamint garantálja az előmeneteltől függően növekvő illetményt. Ezzel szemben a „kívülről érkező” személy csak az adott munkaköri kategória legelső fizetési fokozatában kezdhet. A magasabb értékű munkaköri kategóriába való kiválasztás több lépésben történik, először a benn lévő állomány pályázhat (például belső pályázattal), s csak ennek eredménytelensége esetén kerülhet sor a másik két hivatásrend (közigazgatás, honvédelem) tagjaira, végül pedig utolsó lépésként külső személyek is pályázhatnak. A vezető kiválasztás még kötöttebb, a magasabb vezetői beosztásba kerülés feltétele az alacsonyabb vezetői szinten eltöltött, előre meghatározott szolgálati idő. Vezetővé kizárólag az nevezhető ki, aki a szerv utánpótlási és vezetői adatbankjában szerepel, valamint a vezetői szintnek megfelelő vezetőképző tanfolyamot sikeresen elvégezte.

A hivatásos szolgálati jogviszony szabályozása, a munkáltatói jogok gyakorlása tehát erősen centralizált.

Ugyanakkor a Hszt. személyzeti rendszere nem tisztán karrierjellegű, munkaköri jegyek is kimutathatók, leginkább a besorolásban és az előmenetelben. A törvény a középfokú (tiszthelyettesi) és a felsőfokú (tiszti) állomány részére öt-öt, a vezetők számára három beosztási/munkaköri kategóriát hozott létre. Ezekbe kell besorolni az egyes munkaköröket. A szolgálati beosztásokat a munkakör tartalmának meghatározott módszertan és eljárási rend szerint végrehajtott elemzés és értékelés alapján sorolják be az egyes kategóriákba.¹¹⁹ Ennek során az alábbi jellemzőket veszik alapul, eltérő súlyozással:

- tudás,
- problémamegoldás,
- felelősség,
- terhelés.

Az értékelés során további tényezőket is figyelembe vesznek, például a munkakör tartalmának vizsgálatok a szolgálati beosztás szervezeti szintjét (központi, területi, helyi szerv).

¹¹⁸ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (a továbbiakban: Hszt.) 154. § (1) bekezdés.

¹¹⁹ 30/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálati beosztásokról és a betöltésükhöz szükséges követelményekről.

(A központi szerveknél például az irányításból adódó magasabb elvárt tudás- és felelősségi szintű feladatok ellátása kiemelkedő szerepet kap.)

A beosztások, munkakörök besorolása alulról építkezik. Új szolgálati beosztás esetén a munkakörelemzést és *-értékelést, valamint a besorolási javaslatot az érintett szervezet készíti el, de a döntést a belügyminiszter hozza meg.*

A munkaköri jelleg fejeződik ki abban is, hogy csak akkor lehet magasabb munkaköri/beosztási kategóriába lépni, ha van olyan munkakör, amely az adott kategóriába tartozik. A munkaköri/beosztási specialitások közül kiemelkedik az élet és testi épség veszélyeztetésével összefüggő kockázatvállalás, amelyet a hivatásos pótlék ellentételez, beosztásonként eltérő mértékben.

Összességében tehát a Hszt. megerősítette, és munkaköri elemekkel ötvözte a karrierrendszert. Ezzel együtt személyzeti rendszere zárt és centralizált, szabályozási koncepciója pedig a nemzetközi trendekhez hasonló irányt követ. Ezek a jellemzők azt mutatják, hogy a karrierrendszer lebontása, a nyitott szabályozás felé való közeledés a rendszert területét kevésbé érinti, fennmaradt a hagyományos karrierrendszer. Ezenkívül elfogadott a rendszertnek a közszolgálat egyéb területeitől való viszonylagos különállása, amelynek jellemzője az érdemrendszerben történő előmeneteli jogosultság, a fokozott pályabiztonság mellett fennálló többletelvárások, valamint az egyes alapjogok korlátozása.¹²⁰

A 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (a továbbiakban: Hjt.) esetében is a Hszt.-hez hasonló folyamat mutatható ki, azzal a különbséggel, hogy a Hjt. hagyományosan nyitottabb a munkaköri szemléletre, s kevésbé zárja el a honvédséget a munkaerőpiactól.¹²¹ Így például lehetőség van arra, hogy a katonai pályára kívülről is belépjenek azon a karrierszinten, amelyet már egyszer elértek, s ez vonatkozik a pályára visszatérőkre is. A legénység esetében a fokozott fizikai igénybevétel szükségessé teszi, hogy a szolgálattal járó megterhelést már nem vállaló állomány visszakerülhessen a munkaerőpiacra, ezért egy rugalmasabb foglalkoztatást lehetővé tevő szerződéses jogviszonyban foglalkoztatják őket. Bizonyos beosztások esetében a honvédség munkaerőpiaci helyzetének javítását szolgálja a munkaerőpiaci pótlék, illetve a magánszféra elszívó hatását hivatott ellensúlyozni a szolgálati viszony fenntartására köthető megállapodás.¹²² A katonai és a rendvédelmi életpálya – bár elveik közös alapokon nyugszanak – strukturálisan különböznek egymástól. Az előbbi esetében az illetmény és a rendfokozat közötti kapcsolat meghatározó, míg az utóbbi esetében a senioritás játszik hangsúlyosabb szerepet. A strukturális különbségek miatt strukturális aránytalanságok alakulhatnak ki a díjazásban, azonos mértékű béripolitikai intézkedések megvalósítása esetén is.¹²³

A 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről (a továbbiakban: Áttv.) esetében a szabályozási koncepció változásának iránya¹²⁴ nem írható le a karrier versus munkakör „koordináta–rendszerben”. Ennek oka, hogy a karrierjegyek gyengülésével nem mutatható ki a munkaköri elemek erősödése. Ezt mutatják egyrészt a szélesre nyitott bérsávok (60%)

¹²⁰ LINDER 2014a, 1–21.

¹²¹ KOVÁCS–SZEKENDI 2018.

¹²² 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (a továbbiakban: Hjt.) 44/A. §.

¹²³ Mindkét személyi körben ugyanolyan átlagos illetményemelési irányoztak elő, ennek ellenére a honvédelmi tárca összehasonlító elemzése szerint magasabb beosztások esetén a katonáknál elmaradás mutatkozik.

¹²⁴ A 2011. évi CXCI. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (a továbbiakban: Kttv.) szabályozási koncepciójához viszonyított változásról van szó.

és azokon belül a jelentős munkáltatói mérlegelési jogkör. Az állami tisztviselő csak az alsó határ szerinti illetményre szerezhet alanyi jogosultságot. A fizetési fokozatok megszűnése, az illetmény év közbeni módosításának lehetősége, a munkáltatói döntéstől függő, kiemelt besorolás, illetve annak megszüntetése, a jogviszony létesítése, a vezetői kinevezés szak-képzettségi feltételei alóli egyedi mentesítés mind olyan tényezők, amelyek sokkal inkább a törvényi szabályozás szerepének csökkenését és az egyedi mérlegelés erősödését mutatják. Összességében az Áttv. szabályozási koncepciója a zárt és nyitott rendszer relációjában nehezen értelmezhető.

Különösen szembeötlő a törvényi szabályozás „súlytalansága” a kiemelt ügyintézői osztályba sorolás esetében. Az már önmagában csökkenti a törvényi garanciák súlyát, hogy a kiemelt ügyintézői osztályba sorolás szempontjait, eljárási rendjét miniszteri rendelet szabályozza.¹²⁵ A rendelet meghatározza ugyan, hogy milyen munkakörök esetében kerülhet sor a kiemelt besorolásra, de maga a törvény rendelkezik úgy, hogy a kijelölt munkakörökben dolgozó állami tisztviselőket nem szükséges kötelezően a kiemelt ügyintézői osztályba sorolni, a munkáltató mérlegelheti, kiket választ ki az „extra” besorolásra.¹²⁶ Ehhez a miniszteri rendelet – exemplifikatívan – további szempontokat¹²⁷ is felsorol, ugyanakkor a munkáltató szabad mérlegelésének tárgya, hogy a kiválasztott szempontnak mekkora „értéket” tulajdonít, azaz a kiemelt besorolás sávján belül mekkora összegben állapítja meg az állami tisztviselő illetményét. Ezen az sem változtat, hogy a törvény hét szempontot sorol fel a kiemelt ügyintézői osztályon belüli besorolási fokozat megállapításához (például az állami szolgálati jogviszonyban eltöltött időt, a közigazgatási szervnél szerzett tapasztalatot, a munkakört), mivel további normatív kötöttségek hiányában a munkáltató szabadon mérlegelheti, hogy az említett szempontokat mennyire veszi figyelembe. Így lényegében nem a törvény, illetve a miniszteri rendelet korlátozza a munkáltató diszkrecionális jogkörét, hanem a rendelkezésére álló pénzügyi erőforrások nagysága.

Összességében tehát – szemben a Hszt.-vel és a Hjt.-vel – az Áttv. a nyitott szabályozás irányába tett lépésként értékelhető. Ugyanakkor a 2011. évi CXCV. törvény a közzolgálati tisztviselőkről (a továbbiakban: Kttv.) a nyitottság viszonylagosságát is kiemeli. Ennek szempontjait az alábbiakban ismertetjük.

Az egységesítés alapjának szánt munkaköri rendszer bevezetése elakadt, annak ellenére, hogy a Magyar Program jelentős lendületet adott a már jóval korábban megkezdett előkészítési munkáknak.¹²⁸ A program az életpályák egyik feltételeként határozta meg a munkaköri szisztémát,¹²⁹ s kialakításához a következő lépéseket jelölte meg:

- a jelenlegi munkakörök számbavétele, csoportosítása, munkakör családok kialakítása (például szakmai, pénzügyi, jogi, személyzeti munkakörök),

¹²⁵ 30/2016. (XI. 15.) MvM rendelet az állami tisztviselők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásáról, az állami tisztviselők részére előírt szakirányú szakképzettség megszerzése alóli mentesülés eljárási szabályairól, valamint a Nemzeti Közzolgálati Egyetem képzése keretében megszerzett szakképzettséghez kötött munkakörök meghatározásáról.

¹²⁶ 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről (a továbbiakban: Áttv.) 15. § (4) bekezdés.

¹²⁷ Áttv. 5. §.

¹²⁸ PETRÓ – STRÉHLI-KLOTZ 2014.

¹²⁹ Magyar Program Közzgazgatás-Fejlesztési Program (a továbbiakban: Magyar Program) 11.0 45.

- világos munkaköri rendszer kialakítása, majd munkakörönként a célok, a fő felelőségek, a követelmények és a szükséges tudás, tapasztalat, kompetenciák meghatározása,
- az egyéni életpályák és karrierutak felépítése, amelyek az új életpályamodell alapjává válhatnak.¹³⁰

A Magyar Program intézkedési terve szerint minden minisztériumban 2013. január 1-ig kellett volna bevezetni a munkaköri rendszert.¹³¹

Felgyorsult az előkészítés, s 2011-ben a már említett modellkísérlet során 1000 munkakör elemzése és értékelése történt meg, amelynek eredményeként kidolgozták a közszolgálat-specifikus elemzési és értékelési módszertant is. Ezt követően született döntés a MAR-projekt elindításáról, amely alapján az eddigi legteljesebb munkaköri adatbázis jöhetett létre.¹³² A 2010–2014-es kormányzati ciklusban azonban már nem került sor a munkaköri rendszer bevezetésére.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia ismét „elővette” a munkaköri rendszer kérdését. Fejlesztési célként határozta meg, hogy a megkezdett munkakörelemzés és -értékelés terjedjen ki valamennyi közigazgatási munkakörré, s kijelölte az intézmény-fejlesztési feladatokat is:

- a munkaköri rendszer bevezetéséhez hatástanulmány készítése a kialakított keretrendszerben foglaltak figyelembevételével,
- a munkakörök értékének és a betöltésükhöz szükséges kompetenciák meghatározása,
- a munkaköri kataszter, a feladatkataszter és a szervezeti kataszter megfelelő összekötése
- a munkakörelemzés és -értékelés intézményesítése,
- a munkakör-értékelés alapján kialakított munkaköri struktúra és a besorolási rendszer összehangolása,
- munkakörcsaládok és karrierutak kialakítása, az előmenetel és az átjárhatóság feltételeinek megteremtése,
- a munkakörök kompetenciaigényéhez igazított moduláris képzési célrendszer kialakítása.¹³³

A felsorolt feladatok közül lényegében egyik sem valósult meg. A munkaköri struktúra és a besorolási rendszer összekapcsolását a Hszt., illetve a Hjt. ugyan biztosította, de a két szolgálati terület munkaköri struktúrája nincs egymással összehangolva, így az átjárhatóság feltételei sem biztosítottak. A Kttv. és az Áttv. besorolási, előmeneteli rendszerében pedig egyáltalán nem jelenik meg a munkakörelemzéssel és -értékeléssel kialakított munkaköri struktúra.

¹³⁰ Magyar Program 11.0 46.

¹³¹ Magyar Program 11.0 49.

¹³² A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium, valamint az általuk irányított szervek (ideértve a fővárosi és megyei kormányhivatalokat is) munkaköreinek elemzését és értékelését tartalmazza.

¹³³ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 70–71.

Ugyanakkor a közszolgálat fejlesztési programjában¹³⁴ több olyan szakmai tevékenység és beavatkozás szerepel, amely a munkaköri rendszer intézményesülését segíti elő. Így például:

- a közszolgálati alkalmazottakra egységesen kiterjedő alapkompétencia-rendszer kialakítása,
- a kiválasztott személy kompetenciáinak, valamint kompetenciafejlesztési igényeinek meghatározására irányuló vizsgálati metodika kidolgozása, amely alkalmas arra, hogy beépüljön a hivatásosok alkalmassági vizsgálati rendszerébe és képzési folyamatába,
- a szakmai és vezetői tehetségek mielőbbi felismerése, képzése és támogatása érdekében a közszolgálati alapkompétenciákra épített komplex kiválasztási és képzési rendszer kidolgozása,
- közszolgálati munkaköri kataszter kialakítása, bevezetése stb.

Ezek a tervek azonban csak a Kttv., az Áttv., és a Hszt. hatálya alá tartozó személyi állományt érintik, ezért a katonák kimaradnak a munkaköri rendszer egységes alapokon történő esetleges későbbi intézményesítéséből. Az Áttv.-nek – mint ahogy korábban említettük – nincs munkaköri struktúrája, ezért a közigazgatás és a rendvédelem viszonylatában is kérdéses az egységes munkaköri rendszer kialakítása.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a Magyar Programban szereplő hivatásrendek jogállását szabályozó törvények (Kttv., Áttv., Hszt., Hjt.) eltérő szabályozási koncepciót követnek, szétartásuk felerősödött. A Hszt. megerősítette és munkaköri elemekkel ötvözte a karrierrendszert, míg az Áttv. a nyitott szabályozás irányába tett lépésként értékelhető. Az egységesítés alapjának tekintett munkaköralapú emberierőforrás-gazdálkodás intézményesítése nem történt meg, az egységes munkaköri rendszer bevezetése elakadt. A jelenlegi körülmények között nincs realitása az egységes közszolgálati életpályamodell bevezetésének.

5. Van-e realitása az egységes életpályamodellnek a közigazgatásban?

Érdemes megvizsgálni azt is, hogy milyen realitása van az egységes életpályamodellnek a közigazgatásban. A kérdés indokoltságát támasztja alá, hogy az elmúlt két kormányzati ciklusban felerősödött az autonóm államigazgatási szervek szabályozási specializációja. A helyi önkormányzatok köztisztviselői nem váltak részévé a hivatalos „életpályaprogramnak”, amely felerősítette az önkormányzatok autonómiatörekvéseit. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal civil és hivatásos állományának integrálása egy újfajta keverék jogviszony képét vetíti előre. Az állami szolgálati jogviszony szabályozási koncepciója inkább a nyitott rendszerjegyeket viseli magán, valamint a szerződéses alkalmazás is egyre nagyobb teret nyer. Ezek a tényezők mind a szétartás irányába mutatnak, ami kérdésessé teszi az egységes életpálya bevezethetőségét.

¹³⁴ KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16 a versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása elnevezésű projekt. Megvalósíthatósági tanulmány (2016). 12–13.

5.1. Autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek

Az autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek (e pontban a továbbiakban együtt: autonóm szervek) kialakulása és fejlődése az állami szerepvállalás bővülésével, valamint a kormányzás rendszerének, módszereinek változásával függ össze. A közigazgatás a társadalom és a gazdaság egyre szélesebb területét kívánja befolyásolni, s ehhez új típusú szervezetekre van szüksége.¹³⁵

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) hatálya eredetileg csupán az államhatalmi szervek hivatalaira terjedt ki, majd később az autonóm szervek is fokozatosan a törvény hatálya alá kerültek, az elmúlt két ciklusban pedig folytatódott az autonóm szervek körének bővülése.¹³⁶

Az autonóm szervek esetében a Kttv. lehetőséget nyújt az eltérő törvényi szabályozásra, ezért személyi állományuk jogállásának specializációja akadályozza az egységes közigazgatási életpálya kialakítását.

Az államhatalmi szervek más hatalmi ághoz tartoznak, és a végrehajtói hatalomtól függetlenül működnek, ezért a hivatalaikban dolgozó köztisztviselők „kiválása” a közigazgatási életpálya kereteiből nem vitatható, rájuk vonatkozóan akár önálló státusztörvényt is alkothatna az Országgyűlés. Ezzel szemben az autonóm szervek a végrehajtói hatalom részét képezik, ezért a mindenkori kormánnyal szembeni függetlenségük garanciájaként kapott specializálódási lehetőség mértéke már fontos tényező az egységes közigazgatási életpálya szempontjából.

A legnagyobb önállósággal a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) rendelkezik. Az NMHH elnöke önállóan alakítja a szervezet személyzetpolitikáját, s a hatóság köztisztviselői tekintetében csaknem valamennyi lényeges pragmatikaelemet érintően (toborzás, kiválasztás, díjazás, teljesítményértékelés, továbbképzés) szabályozási, döntési hatáskörrel rendelkezik.¹³⁷

Világosan látható az is, hogy a felsorolt személyügyi hatáskörök több esetben is nélkülözik a törvényi garanciákat. A törvényalkotónak esetenként részletesebben kellett volna szabályoznia az elnöki hatáskör gyakorlásának feltételeit, például azt, hogy mit jelent a munkakörök kialakítása, milyen eljárásrend szerint történik, milyen szempontok alapján minősítheti a munkaköröket munkaszerződéssel betölthetőnek, mi minősül speciális, egyedi

¹³⁵ LŐRINCZ 1984. Idézi: GYÖRGY 2014, 1–2.

¹³⁶ 2012-ben – már a Kttv.-ben – megjelent az autonóm szervek között a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, az Országgyűlési Őrség, majd 2013-ban a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal és a Nemzeti Választási Iroda, 2014-ben pedig a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala került ebbe a körbe. GYÖRGY 2014, 8–10.

¹³⁷ Kialakítja a feladatainak ellátásához szükséges munkakörök rendszerét, meghatározza, hogy melyik munkakört lehet ellátni munkaviszony keretében, dönt az illetménypolitikai alapelvekről, speciális, egyedi szaktudást igénylő munkakört betöltő köztisztviselő számára személyi illetményt állapíthat meg és vonhat vissza indokolás nélkül, s jogviszony megszűnése esetén esetlegesen alkalmazandó, elhelyezkedést korlátozó szabályokat is megállapíthat. Saját hatáskörében a Közzszolgálati Szabályzatban maga határozza meg a teljesítményértékelési rendszerével, az ahhoz kapcsolódó jutalmazással, toborzási és kiválasztási politikájával, valamint a továbbképzések, tanfolyamok, egyedi fejlesztések tervezésével és lebonyolításával kapcsolatos részletszabályokat. S végezetül a törvény kivonja a hatóságot a közigazgatási személyügyi tárgyú statisztikai adatgyűjtésből [2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (a továbbiakban: Mttv.) 110/A. § (2)–(7) bekezdés].

szaktudásnak, amely alapján személyi illetmény állapítható meg, illetve milyen esetekben lehet azt visszavonni, mikor lehet indokolt jogviszony megszűnése esetén az új jogviszony létesítésének korlátozása.

A részletesebb törvényi szabályozás, vagyis a munkáltatói döntés anyagi jogi kereteinek meghatározása a joghoz való kötöttség, illetve a közigazgatás törvény alá rendelt ségének követelményéből fakad,¹³⁸ mivel az egyes pragmatikaelemek törvényi szabályozásának hiánya a munkához való alapjogot érinti, amellyel kapcsolatban „az államnak kötelezettsége az is, hogy gondoskodjon az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, azaz az államot az alapjogokkal összefüggésben intézményvédelmi kötelezettség terheli”.¹³⁹ Ez azt is jelenti, hogy az „alapjogok érvényesülése érdekében az államnak az alapjogokat védelemben kell részesítenie saját intézményeivel, más személyekkel és szervezetekkel szemben is”.¹⁴⁰

Tartós jogviszonyok esetén különös jelentősége van azoknak a törvényi garanciáknak, amelyek biztosítják, hogy a köztisztviselő mint munkavállaló függő helyzete ne eredményezzen kiszolgáltatottságot.¹⁴¹ Ugyanakkor a közzolgálati jogviszony többletkötelezettségeket is tartalmaz. Ezek közé tartozik a pártpolitika-semlegesség, a befolyástól való mentesség, pártatlanság. A köztisztviselőnek – a törvényi keretek között – meg kell tagadnia, bizonyos esetekben pedig megtagadhatja a munkáltató utasításának végrehajtását. Ezeknek a követelményeknek akkor tud eleget tenni, ha törvényi garanciák védik az esetleges munkáltatói visszaélésekkel szemben. Ilyen garanciának tekinthető, hogy a pragmatikaelemeket törvény szabályozza. Lényegében ezt erősíti meg az Alkotmánybíróság is. „A zárt közzolgálati rendszerek, így a Ktv. szabályozásának a kiindulópontja az, – amit a Ktv. indokolása is megfogalmaz – hogy »többletkövetelményt – amit meg lehet és meg is kell követelni a közzolgálati jogviszonyban állótól – csak többletjogosultságok fejében lehet támasztani«. Ilyen többletjogosultságok a törvény által szabályozott előmeneteli rend, törvényben biztosított illetmény, a kiszámítható és biztonságos köztisztviselői életpálya, külön juttatások.”¹⁴²

A többi autonóm szerv esetében korlátozottabb a specializálódás, amely lényegében az előmenetelt, a díjazást, a szabadságot, illetve az összeférhetetlenséget érinti. Ebből is látható, hogy az eltérő szabályozás alapvetően a kedvezőbb anyagi elismerésre irányul, amely mögött legtöbbször a feladatok ellátásához szükséges, a munkaerőpiacról nehezen megszerezhető speciális szakértelem húzódik meg.

Összességében elmondható, hogy az autonóm szervek esetében erőteljes a szabályozási specializáció, ugyanakkor az autonóm szervek függetlenségét biztosító sajátos szabályozás nem következetes, szervenként (ugyanazon szervtípuson belül) jelentős eltérések mutathatók ki. Ezek – egyes szervek esetén – önálló, „szigetszerű” státutumok kialakulásának irányába mutatnak, amelyek akadályt gördítenek az egységes közigazgatási életpálya elé.

¹³⁸ 8/2011. (II. 18.) AB határozat a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 8. § (1) bekezdése, 61. §-ának (1) bekezdése és 62. §-ának (1) bekezdése alkotmányellenességéről. IV. 5. pont.

¹³⁹ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

¹⁴⁰ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

¹⁴¹ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

¹⁴² 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

5.2. Helyi önkormányzatok

Az autonóm szervek mellett fontos szólni a helyi önkormányzatokról is. Esetükben gyakran vitatott kérdés volt, hogy az önkormányzati autonómia milyen mértékű rugalmasságot igényel – elsősorban – a költségvetési vonzattal járó státuszszabályok kialakításában. A kedvezőbb pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatok támogatták volna a mozgásterüket, míg az anyagi nehézségekkel küzdő képviselő-testületek a kötött és államilag finanszírozott rendszert támogatták.

A Ktv. eleinte széles körben engedte meg a helyi önkormányzatoknak, hogy rendeletet alkossanak közszolgálati kérdésekben. Így például eltérhettek a törvény szerinti illetményrendszerrel.¹⁴³ Ez azt jelentette, hogy a törvényben megállapított illetményalap összegét korlátlanul emelheték, illetve csökkentheték. Növelhették az illetménypótlékot, illetve a szorzószámokat, de meg kellett tartaniuk a szorzószámok közötti arányokat. Rendeletben kedvezőbb szabályokat állapíthattak meg a munkavégzésre, a munka- és pihenőidőre és egyéb juttatásokra.¹⁴⁴ Mindezt azzal indokolták, hogy az illetményrendszer kötött szabályaival nem lehet korlátozni az önkormányzatok önálló gazdálkodását.¹⁴⁵ A széles szabályozási mozgáster eredményeként tartalmukban különböző, önálló közszolgálati státúsumok sorozata született, amelyek egyrészt az önkormányzatok és az államigazgatási szervek között, másrészt az önkormányzatok között alakítottak ki lényeges különbségeket a foglalkoztatási feltételekben. Hatására utánpótlási zavarok keletkeztek, mivel elvándorlás indult a kedvezőbb feltételeket nyújtó, gazdagabb önkormányzatok felé.¹⁴⁶

A törvényi szabályok normativitását a jogalkotó fokozatosan állította helyre. Az önkormányzatok illetményrendszerrel kapcsolatos eltérési lehetősége egyre inkább leszűkült. Ez először kizárólag az alapilletmény összegének módosítására korlátozódott, majd a törvény az illetményalaptól való eltérés mértékét is keretek közé szorította, végül megtiltotta az illetményalaptól való eltérést. Az illetménykiegészítés és a vezetői pótlék megállapítása tekintetében viszont hagyott bizonyos rugalmasságot.¹⁴⁷

Tehát míg az autonóm szervek esetében egyre bővülő szervezeti körre vonatkozó, széles körű specializálódás jellemző, addig a helyi önkormányzatok tekintetében a kezdetben tágra nyitott szabályozási önállóság fokozatos szűkítése, az egységes szabályozás szigorodása ment végbe.

Fordulatot a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjv.) hozott. A kormányzati szolgálati és a közszolgálati jogviszony törvényi szabályozásának különválasztása,¹⁴⁸ valamint az önkormányzati köztisztviselők kirekesztése

¹⁴³ 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (a továbbiakban: Ktv.) 42. § (3) bekezdés (1992. július 1-től hatályos szövege).

¹⁴⁴ Ktv. 4. § (2001. június 30-ig hatályos szövege).

¹⁴⁵ ZSUFFA 1993, 257.

¹⁴⁶ A 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról 44. §-ának indokolása is az aránytalanságokra utalt. „a törvény fontos új szabályt vezet be az önkormányzatok illetményalap-megállapítási jogosultságának korlátok közé szorításával, hogy ezáltal mérséklődjék a köztisztviselői illetmények között az elmúlt években tapasztalt növekvő, a munkateljesítmények alapján nem indokolt aránytalanság”.

¹⁴⁷ 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról.

¹⁴⁸ A különválasztás a Kttv. keretein belül is megmaradt.

a Magyar Programban meghirdetett közszolgálati életpályamoddal bevezetéséből – amelyet később külön kormányhatározat is megerősített – abba az irányba mutat, hogy az önkormányzatoknak maguknak kell megoldaniuk a köztisztviselői életpályája kérdéseit. Ehhez azonban jelenleg nem rendelkeznek szabályozási eszközzel. A Kttv. kötött előmeneteli és díjazási szabályain nem változtathatnak. Ugyanakkor erre nagy szükség lenne, mivel az említett rendelkezések – az illetményalap évek óta tartó befagyasztása,¹⁴⁹ valamint a bérminimum folyamatos emelkedése és ezeknek köszönhetően a fizetési fokozatok „egymásra csúsztatása” miatt – már nem nyújtanak tervezhető, kiszámítható karriert. Így például az eltérő besorolás ellenére közel megegyezik a pályakezdő és a pályája csúcán lévő köztisztviselő illetménye. Karriert egyedül a címek és a vezetői beosztások jelenthetnek.

Inkább csak átmeneti megoldásnak tekinthető, hogy az önkormányzatok a 2017. évre vonatkozóan felhatalmazást kaptak arra, hogy rendeletben, saját forrásaik terhére az illetményalapot magasabb összegben állapítsák meg.¹⁵⁰ A tartós megoldáshoz a szabályozás teljes felülvizsgálatára és átalakítására volna szükség. Ezt érzékelve az utóbbi időkből megfogalmazott béremelési követelésekkel együtt az is kirajzolódott, hogy a szabályozás új alapokra helyezésének milyen alternatívái lehetnek.

Ha nagyon leegyszerűsítjük a lehetőségeket, akkor alapvetően két irány jöhet szóba. Az egyik a jelenlegi karrierrendszer kereteinek megőrzése. Ebben az esetben az önkormányzatok bérpozíciójának növelését több évre előirányzott bérkiegészítés, illetve az illetményalap együtemű, jelentős emelése biztosítja. Ez a megoldás gyakorlatilag nem változtatná meg a hatályos karrierelvű előmenetelt és díjazást, és megőrizné a szabályozás egységességét is. Ez a jelenlegi helyzet fenntartását jelentené bérpolitikai intézkedésekkel ötvözve. A Kttv. továbbra is megmaradna mint az önkormányzati köztisztviselők státuszszabálya.

A másik alternatíva egy nagyfokú decentralizáció. Az önkormányzatok maguk alakítják előmeneteli és díjazási rendszerüket szabadon megválasztott rendezőelvek, például a munkakör jellege, a munka mennyisége, minősége alapján. Az állami támogatás a feladatfinanszírozáson keresztül épülne be a helyi költségvetésekbe. Ez a megoldás gyakorlatilag elengedi az önkormányzatokat, s rájuk bízva saját előmeneteli és díjazási rendszerük kialakítását. Ez valószínűleg hatással lenne a többi pragmatikaelemre is, például a kiválasztásra, a teljesítményértékelésre, a továbbképzésre, s ezek tekintetében is a decentralizáció érvényesülne. Ez a folyamat végképp átalakítaná a szabályozás struktúráját, s a Kttv. normatív jellege jelentősen csökkenne, pontosabban hatása és a hangsúly a helyi közszolgálati státútumokra helyeződne, ami további akadályt jelentene az egységes közigazgatási életpálya kialakításával szemben.

A nemzetközi trendekkel az utóbbi megoldás állna összhangban, amelynek lényege, hogy az önkormányzatok önállóan alakítják díjazási rendszereiket, s döntenek az illetmények megállapításáról. Saját státútumot alkotnak, vagy kollektív szerződést kötnek. Ennek köszönhetően egymástól elkülönülő, szigetszerű szabályozások alakulnak ki. A köztisztviselők a hagyományos értelemben (senioritás, kiszámíthatóság, garancia) már nem

¹⁴⁹ A 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről 59. § (1) bekezdése alapján a Kttv. 132. §-a szerinti illetményalap 2017-ben 38 650 Ft volt. Ez nem változott 2008 óta.

¹⁵⁰ 2016. évi XC. törvény 59. § (6) bekezdés. Az 1302 önkormányzati hivatal közül 303 hivatalban emelték meg az illetményalapot. Forrás: Magyar Államkincstár.

számíthatnak életpályára, számukra a karriert a magasabb szintű munkakörbe vagy másik önkormányzathoz kerülés jelenti.¹⁵¹

5.3. Nemzeti Adó- és Vámhivatal

A NAV és a megyei, fővárosi kormányhivatalok esetében szintén erős szabályozási differenciálódás tapasztalható, de ez a folyamat mégis „minőségileg” különbözik az autonóm szervek és a helyi önkormányzatok specializálódásától, ugyanis nem egyszerűen arról van szó, hogy a Kttv. bizonyos rendelkezéseinek helyébe eltérő szabályok lépnek, hanem egy másik „minőség”, nevezetesen egy kvázi hibrid, illetve egy új, *sui generis* közszolgálati foglalkoztatási jogviszony jött létre.

A NAV¹⁵² különböző jogállású szervek integrálásának eredményeként született.¹⁵³ Olyan szervezetről van szó, amely a hagyományos adóigazgatási feladatok mellett vámigazgatási és bünyügyi tevékenységet is ellát. Ennek köszönhetően erős szervezeti tagoltságot és vegyes jogállású személyi állományt örökölt. Érthető ezért, hogy szervezetfejlesztési céljai között mindvégig szerepelt a szervezeti integráció és a személyi állomány jogállásának egységesebbé tétele.

Ez utóbbit kezdetben a kétféle jogállás sajátos ötvözésével képelték el,¹⁵⁴ amelynek eredményeként egy rendkívül intenzív jogalkotás kezdődött el, illetve kifejlődött egy – mind a Kttv., mind a korábbi Hszt. szabályaitól különböző¹⁵⁵ – sajátos közszolgálati pragmatika.¹⁵⁶ Ez egyfajta prototípusát adta az – a Magyar Programban meghatározott – életpályamodellnek egységesítésének is.¹⁵⁷

A sajátos „NAV-szolgálati jogviszony” kifejlődésével párhuzamosan a szabályozás egyre látványosabban különült el a kormánytisztviselői jogállástól. Bár ekkor a NAV kormányhivatalként a kormány irányítása alatt állt, a teljesítményértékelés, a minősítés, a továbbképzés, a képesítés tekintetében mégis kikerült a kormány államigazgatásra alkotott egységes szabályozása alól.

Az adó- és vámigazgatóságok szervezetében a külön szervezetenként működő adóigazgatóságokat és vámigazgatóságokat összevonták. Az új szervezeti struktúra kialakításával

¹⁵¹ Centre National de la Fonction Publique Territoriale 2005.

¹⁵² A Nemzeti Adó- és Vámhivatal speciális helyzete személyi állományának nagyságával és összetettségével is összefügg. Több mint 22 ezer alkalmazottja van, s ezáltal a közigazgatás egyik legnagyobb munkáltatója, Személyi állományának háromnegyede kormánytisztviselő és ügykezelő, míg egynegyede hivatásos szolgálati jogviszonyban álló pénzügyőr. Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium.

¹⁵³ A NAV két szervezet, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), valamint a Vám- és Pénzügyőrség (VP) egyesülése eredményeként jött létre 2011. január 1-jén.

¹⁵⁴ A NAV 2015-ös szervezeti átalakításig élt ez az elképzelés.

¹⁵⁵ Olyan kérdésekben is eltért a jogalkotó a korábbi Hszt.-től, illetve a Kttv. szabályaitól, amelyek tekintetében már közös szabályozás született, például teljesítményértékelés és minősítés.

¹⁵⁶ A NAV törvény első négy módosítása a személyi állományra vonatkozó, eredetileg húsz paragrafusból álló II. fejezetet száztizenkilenc szakasszal egészítette ki, 2013. évi módosítása pedig (lásd a 2013. évi CC. törvényt) közel ötvenszakasznyi közszolgálati jogot érintő módosítást tartalmaz. Lásd: BÉRCES 2014.

¹⁵⁷ BÉRCES 2014, 85.

párhuzamosan a 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról (a továbbiakban: NAV törvény) sajátos „NAV-életpályamodell” vezetett be.¹⁵⁸

A kétféle jogviszony ötvözésének szándéka továbbra is megmaradt, de míg a szabályozás iránya előbb a korábbi Hszt.-től és a Kttv.-től egyaránt eltérő hibrid jogviszony felé mutatott, addig a „NAV-életpályamodell” a jelenlegi rendvédelmi életpályát másolta, azzal a különbséggel, hogy a szervezet „civil” kormánytisztviselőit is integrálta az új életpálya keretei közé.

A besorolást, előmenetelt, díjazást az életpályamodell lényegében egységessé teszi a pénzügyőrök és a kormánytisztviselők számára. Megőrzi a szolgálati idő múlására épülő előmenetelt, de díjazza a munkaköri sajátosságokat is (nagyobb felelősségvállalás és önállóság, szakmai fejlődés stb.). A munkaköröket hierarchikusan egymásra épülő kategóriákba sorolja, s a betöltött munkakör, illetve a szolgálati idő együttesen határozza meg a besorolást. Így a karrierperspektíva kibővül, a besorolásban való előmenetel mellett a magasabb kategóriájú munkakörbe lépés is magasabb díjazással jár.

A NAV törvény a Kttv. kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályainak mintegy *két-harmadát* érintően állapít meg speciális rendelkezéseket. Ezek egy része a kormányzati szolgálati jogviszony pragmatikájának lényeges tartalmát módosítja a NAV kormánytisztviselői tekintetében.

A kiválasztás (pályázati eljárás), az előmenetel, a díjazás, a továbbképzés, a teljesítményértékelés, a kormánytisztviselői kártérítési felelősség szabályai alól teljeskörűen kivessi a NAV kormánytisztviselőit, s koncepcionálisan is eltérő rendelkezéseket állapít meg. Az előmenetel és díjazás új, munkaköralapú koncepcióját már említettük. A szervezeti értékelésre épülő teljesítményértékelés a NAV kiemelt feladatainak és az adott évre vonatkozó költségvetési törvényben foglaltak teljesítésének elősegítésére irányul.¹⁵⁹ A NAV – humán erőforrás-fejlesztési feladatokat ellátó intézete útján – maga látja el a képzés, továbbképzés szervezését, lebonyolítását. Ebben nem korlátozzák a közigazgatási továbbképzések finanszírozási, tervezési és minőségbiztosítási szabályai.¹⁶⁰ Nem alkalmazható a közzolgálati tisztviselők egységes tanulmányi pontszámrendszere sem. A kormánytisztviselő kártérítési felelősségére visszahozza a Ktv. korábbi szabályait, amely gondatlanság esetén egységesen

¹⁵⁸ A NAV számára egyre nagyobb kihívást jelentett a megfelelő mennyiségű és minőségű emberi erőforrás biztosítása. Csökkenő pályázatok, növekvő fluktuáció és munkateher jellemezte a személyi állomány helyzetét. A munkatársak javadalmazása jelentősen elmaradt a versenyszférában (különösen Budapesten) elérhető jövedelmektől. A pénzügyőrök jelentős számban adták be áthelyezési kérelmüket rendvédelmi szervekhez. Az életpályamodell bevezetésével – a Hszt.-hez hasonló mértékű – átlagosan 50%-os bérfejlesztésre kerül sor három évre elosztva. 2016. július 1-jétől átlagosan 30%, 2017. január 1-jétől további 5%, 2018. január 1-jétől további 15%. Az ügykezelők és a munkavállalók illetménye 30%-kal emelkedett egy lépcsőben 2016. július 1-jétől. Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium.

¹⁵⁹ A teljesítményértékelés a NAV szervezeti teljesítményértékelésére épül, célja a NAV kiemelt feladatainak és az adott évre vonatkozó költségvetési törvényben foglaltak teljesítésének elősegítése. A szervezeti teljesítmény mérése a bevételek, a szolgáltató tevékenység, a hatósági tevékenység, a szervezeti irányítás és a működés szempontjából történik. *Jelentés a NAV ellenőrzéséről – A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hátralékkezelési és végrehajtási eljárási, valamint a kiemelt adózói körben gyakorolt tevékenysége szabályszerűségének, az EUOFISC rendszer működésének ellenőrzéséről* (2015).

¹⁶⁰ A NAV saját képzési és továbbképzési rendszerét a 11/2015. (IV. 9.) NGM rendelet szabályozza. Speciális elemei: hatósági jellegű képzések (előképző tanfolyam, alapfokú és középfokú szaktanfolyam), munkakör-specifikus kötelező szakmai alapképzés, a NAV Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete által felkért foglalkoztatottakból álló Oktatási Szakértői Munkabizottság, minőségirányítási rendszer.

egyhavi távolléti díj összegében maximálta az anyagi felelősség mértékét, „minősített” esetekben pedig háromhavi illetményben.¹⁶¹

A Kttv. és a NAV törvény közötti koncepcionális különbségek közé sorolhatjuk a szabályozás eltérő módját is. Míg a kormányzati szolgálati jogviszony esetében kizárólag jogszabály szabályozhatja a jogviszonyt, addig a NAV törvény kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabálynak minősíti a foglalkoztatási szabályzatot is, amelyből jogok és kötelezettségek is származhatnak a jogviszony alanyai számára¹⁶² (például illetmény-megállapítás rendje,¹⁶³ egyoldalú jognyilatkozatból származó jogok,¹⁶⁴ kötelezettségek, igazságügyi szakértői tevékenység végzése,¹⁶⁵ pályázati eljárás részletszabályai).¹⁶⁶

Az említett koncepcionális különbségek alapján egy olyan jogviszony képe rajzolódik ki, amely nem egyszerűen a kormányzati szolgálati jogviszonyon belüli specializálódás, hanem attól már markánsan megkülönböztethető másik közszolgálati foglalkoztatási jogviszony. Mivel azonban a NAV törvény továbbra is kormányzati szolgálati jogviszonyként kezeli, kvázi *sui generis* közszolgálati jogviszonynak, önálló NAV-életpályának tekinthetjük.

5.4. Állami szolgálati jogviszony

Az Áttv. még tovább megy a differenciálásban, s létrehoz egy új, *sui generis* közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyt. Lényegében kiemeli a fővárosi és megyei kormányhivatalok személyi állományát a kormánytisztviselők közül, és rájuk önálló jogállást alkot. Az állami szolgálati jogviszonyra a Kttv. szabályait az Áttv.-ben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk az Áttv. rendelkezéseit, azt láthatjuk, hogy a törvény úgy szabályozza az egyes pragmatikaelemeket, hogy alapvetően a Kttv. szabályozási logikáját követi. Ez nem azt jelenti, hogy a törvényben ne lennének a Kttv.-től eltérő szabályok, de ezek bármennyire is különböznek, ugyanarra a szabályozási koncepcióra épülnek.

Nézzünk néhány példát! A jogviszony létesítésének feltételei között megjelenik a közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettség, amely valójában a közigazgatási alapvizsga funkcióját tölti be. Ez általános alkalmazási feltétel, nem teljesítése a jogviszony megszűnését eredményezi. Ugyanilyen szerepet játszik a kormányzati tanulmányok szakképzettség, amely – hasonlóan a közigazgatási szakvizsgálóhoz – a vezetői kinevezés feltétele, utólag is teljesíthető, de ha elmulasztják, a vezetői munkakör nem tölthető be. Az előmeneteli feltételek meghatározása ugyanazt a logikát követi, mint a kormányzati szolgálati jogviszony. Szolgálati idő letöltése, jogszabály vagy munkáltató által előírt feltételek teljesítése, illetve legalább *megfelelt* minősítés szükséges a magasabb fokozatba soroláshoz. Az Áttv. a közigazgatási szakvizsga mintájára írja elő előmeneteli feltételként a közigazgatási tanulmányok szakképzettséget. A besorolási, előmeneteli és díjazási szabályok annyiban azonban különböznek, hogy nincsenek fizetési fokozatok, s az alapilletmény-eltérítést

¹⁶¹ 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról (a továbbiakban: NAV törvény) 34/F. § (3)–(4) bekezdés.

¹⁶² NAV törvény 34/Y. § (1) bekezdés j) pont.

¹⁶³ NAV törvény 30. §.

¹⁶⁴ NAV törvény 16/B. § (1) bekezdés.

¹⁶⁵ NAV törvény 33/C. § (2a) bekezdés e) pont.

¹⁶⁶ NAV törvény 16/A. § (5) bekezdés.

felváltja a kiemelt ügyintézői osztályba sorolás. Ugyanakkor változatlanul a tisztviselőt kell besorolni iskolai végzettségének szintjétől és a szolgálatban eltöltött időtől függően, míg a betöltött munkakör jellege nem befolyásolja a besorolást. A szakképesítési rendszer, továbbképzés, teljesítményértékelés a kormánytisztviselői változat másolása, néhány formai változtatással. Ezek a példák is azt mutatják, hogy az Áttv. – bár több esetben másként szabályozza az állami szolgálati jogviszony tartalmát – nem szakad el a Kttv. szabályozási koncepciójától, rendelkezéseiben továbbra is felfedezhető a Kttv. látens továbbélése.

Bár az Áttv. egy új, sui generis közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyt hozott létre, nem mutatható ki a jogviszony sajátos jellegéből adódó differenciáló tényező, amely az állami szolgálati jogviszonyt ténylegesen megkülönböztetné a kormányzati szolgálati jogviszonytól.¹⁶⁷ A kormányzati szolgálati jogviszony „a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony”, amelynek keretében a kormánytisztviselők a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő feladatot látnak el.¹⁶⁸ Az állami szolgálati jogviszony definíciója lényegében megegyezik ezzel: „a köz szolgálatára létesített foglalkoztatásra irányuló jogviszony”, amelynek keretében az állami tisztviselők szintén a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő feladatot látnak el.¹⁶⁹ Mindkét jogviszony egyformán különbözik a munkaviszonytól abban, hogy a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően a feleket többletkötelezettségek terhelik, és többletjogosultságok illetik meg.

A fentiek azért lényegesek, mert az Alkotmánybíróság többször vizsgálta a foglalkoztatás szabályozásának differenciálódását, és megállapította, hogy a jogi rendezés különbözőségének oka lehet a munkáltató pozicionális helyzete, például mind a köztisztviselő, mind a közalkalmazott (tehát munkáltató és munkavállaló) jogállását elsősorban a költségvetéstől való függés határozza meg, illetve az egyes jogviszonyokban végzett munkatevékenységek eltérő jellege és közege.¹⁷⁰ A kormányzati szolgálati és az állami szolgálati jogviszony viszonylatában ezek az okok nem állnak fenn. Sem a költségvetéstől való függés, sem pedig a tevékenységek jellege és közege nem indokolna külön törvényi szabályozást, még arra tekintettel sem, hogy kétségtől más a helye és szerepe a területi kormányhivataloknak mint a központi közigazgatási szerveknek a közigazgatási feladatok rendszerében.

Ugyanakkor maga a jogalkotó is csak átmenetinek tartja a jelenlegi helyzetet, mivel azzal számol, hogy az állami szolgálati jogviszony szabályozását később ki fogja terjeszteni valamennyi államigazgatási szervre.¹⁷¹ A *lex specialis* újra *lex generalis* lesz, vagyis az önállósodás csak látszólagos, valójában a kormánytisztviselői jogállás teljes körű revíziója kezdődött el. A jogalkotó szándéka nem az volt, hogy az önálló jogállással megbontsa a kormányzati szolgálati jogviszonyt, hanem az, hogy véglegesen felváltsa az állami

¹⁶⁷ Más közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok (például rendvédelem, honvédelem, bírák, ügyészek szolgálati jogviszonya) esetében egyértelmű az önálló szabályozást megalapozó jogviszonybeli sajátosság.

¹⁶⁸ Kttv. 36. § (1) bekezdés, 8. § (1) bekezdés.

¹⁶⁹ Áttv. 2. § (1) bekezdés.

¹⁷⁰ 44/B/1993. AB határozat.

¹⁷¹ Az állami szolgálati jogviszony – minisztériumokban, valamint a kormány, illetve a minisztériumok irányítása alatt álló, törvényben meghatározott központi államigazgatási szerveknél irányadó – szabályainak 2019. január 1. napjától történő bevezetéséről, valamint az ezzel összefüggő átmeneti szabályokról törvény rendelkezik (Áttv. 37. §).

tisztviselői státusszal. Ennek csak első lépése volt az új jogviszony kiterjesztése a fővárosi, megyei kormányhivatalokra, amelyet várhatóan az Áttv. teljes körű bevezetése fog követni az államigazgatásban.

5.5. Szerződéses alkalmazás

A Ktv. eredetileg az „egy szerv egy jogállás”-elvet képviselte, ami azt jelentette, hogy a törvény szervi hatálya eldöntötte, a szervezet alkalmazottai köztisztviselői minőséggel¹⁷² rendelkeznek, vagy sem. Később azonban az elv fellazult, s egyre nagyobb teret kapott a szerződéses alkalmazás. A folyamat betetőzéseként a Kttv. megengedte, hogy közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskör gyakorlásával közvetlenül össze nem függő feladat ellátására munkaviszonyt létesítsenek, azzal a megszorítással, hogy a munkaszerződéssel foglalkoztatott személyek aránya nem haladhatja meg az engedélyezett létszám 10%-át.¹⁷³ A szerződéses alkalmazás növekvő jelentőségét mutatja, hogy a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók létszáma meghaladja a 15 ezret.¹⁷⁴

A duális szabályozás kialakulása más országokban is ismert jelenség. Az EU-tagállamok csaknem mindegyikében előfordul, hogy a személyi állomány különböző jogállású személyekből áll.¹⁷⁵ Az egyes államok néha több jogviszonytípust is megkülönböztetnek. Általában ott homogén a jogi szabályozás, ahol csaknem teljesen magánjogiasították a tisztviselők jogállását.¹⁷⁶ Egyre kevesebb köztisztviselő tartozik egységes jogállás alá.¹⁷⁷

A differenciálódás kétféle relációban megy végbe. Az első a közjogi és a magánjogi szabályozás közötti viszonyt érinti. Csaknem mindegyik tagállamban 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. S bár magas szintű jogszabályok kísérlik meg a feladat jellege alapján szétválasztani a kétféle jogállás alkalmazhatóságának körét, folyamatosan csökken a kinevezett köztisztviselők aránya, s növekszik a szerződéses munkavállalóké. Ez összefügg azzal, hogy általában ugyanarra a feladatra kinevezéssel és szerződéssel is alkalmaznak köztisztviselőt, illetve munkavállalót. A differenciálódás másik relációja a közjogi szabályozáson belüli *általános és speciális jogállások* egymáshoz való viszonyát érinti. Számos országban ugyanis nem egységesek a kinevezett

¹⁷² Ugyanez vonatkozott az ügykezelőkre, illetve a fizikai alkalmazottakra is, akik a köztisztviselőkkel együtt szintén közzszolgálati jogviszonyban álltak. Később az ügykezelők átmenetileg kikerültek a törvény hatálya alól, a fizikai alkalmazottak viszont véglegesen munkavállalókká váltak.

¹⁷³ A 10%-os korlátozás alól a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter indokolt esetben mentesítést adhat [Kttv. 8. § (1)–(4) bekezdés].

¹⁷⁴ A Nemzetgazdasági Minisztérium 2013. május 31-i adatai alapján. Forrás: *Költségvetési szervekre vonatkozó 1668 OSAP számú adatgyűjtés* (2013).

¹⁷⁵ A francia közzszolgálatban az általános szabályozáson belül külön státusztörvénye van az államigazgatási (Fonction Publique d'État), az önkormányzati (Fonction Publique Territoriale) és az egészségügyi (Fonction Publique Hospitalière) tisztviselőknek. A közzszolgálatban alkalmazott személyek e területek 80%-át fedik le.

¹⁷⁶ Svédország, Olaszország vagy Lengyelország.

¹⁷⁷ Észtországban az utóbbi években jelentősen csökkent a kinevezett köztisztviselők aránya, s újabb 20%-kal tervezik csökkenteni. Portugáliában 2008 óta a védelmi, a külszolgálati, a titkosszolgálati, bűnüldözési, közbiztonsági feladatokat ellátókra alkalmazzák a hagyományos közjogi jogállást. DEMMKE–MOILANEN 2012, 90–91.

köztisztviselők jogviszonyának szabályozási feltételei. Bizonyos szakterületek kiválnak az általános keretből, s önálló, speciális jogállást kapnak. Általában a külszolgálat, a rendvédelem és a katonaság rendelkezik speciális jogállással, de vannak országok, ahol a közoktatásban, felsőoktatásban, illetve a kórházakban is speciális jogállású személyzet dolgozik.¹⁷⁸

A közjogi szabályozás visszaszorulásával kapcsolatban az országok három csoportba sorolhatók. Az elsőbe azok tartoznak, ahol a közfeladatok ellátása speciális szervezeti struktúrát, munkafeltételeket és speciális státuszú köztisztviselőket igényel, következésképpen valamennyi közzolgálati alkalmazottnak kinevezett köztisztviselőnek kell lennie. A második csoport országaiban már jóval szűkebb körű a speciális szabályozás. A közfeladatok ellátása csupán azt indokolja, hogy speciális etikai értékeket, magatartásszabályokat érvényesítsenek, ezért a közzolgálati alkalmazottak csak egy szűk körében indokolt fenntartani a speciális státuszt (központi igazgatás, bírák stb.). A harmadik csoportba tartozó országokban nem tartják szükségesnek a munkafeltételek, illetve magatartás-követelmények eltérő szabályozását, ezért a közzolgálati alkalmazottak a munkajogi szabályok hatálya alá tartoznak. Ezekben az országokban a fő irány a közjogias szabályozás privatizálása.¹⁷⁹

A közjogi dereguláció és ezzel együtt a differenciálódás folyamata összefügg a zárt és nyitott szabályozás dichotómiájával. A rugalmasabb HR-eszközök iránti igény a közzolgálat speciális szabályozásának és különállásának fokozatos felszámolását és az általános munkajogi szabályok nyílt vagy burkolt átvételét eredményezi. Ez utóbbi jellemzi, például Hollandiát és Svédországot.¹⁸⁰ Ennek lényege, hogy formálisan létezik ugyan speciális közzolgálati törvény, de a jogviszony tartalmi elemei erősen konvergálnak a versenyszféra szabályozása felé. Ez különösen az úgynevezett materiális jellegű munkafeltételekre (teljesítményfüggő díjazás, rugalmas munkarend stb.) igaz. Ezzel szemben a weberi típusú bürokratikus működés értékrendjének megerősödése is tapasztalható, mivel a kormányok nemcsak a nagyobb rugalmasságot és hatékonyságot követelik meg, hanem az integritás, szabályszerűség, szakmaiság, diszkriminációmentesség, kockázatkerülés stb. érvényesülését is.

A közjogi dereguláció sajátos útját járja az osztrák közzolgálat, amelyet nevezhetünk akár irányított státuszváltásnak is.¹⁸¹ Ennek lényege, hogy a nyugdíjba vonuló köztisztviselők (*Beamten*) helyeit egyáltalán nem, vagy csak közzolgálati szerződéses alkalmazottakkal (*Vertragsbediensteten*) töltik fel. Ez három következménnyel jár: a létszám folyamatosan csökken vagy stagnál, ezen belül csökken a köztisztviselők aránya, és korfájukra az előregedés jellemző. Ezzel szemben a közzolgálati szerződéssel foglalkoztatottak

¹⁷⁸ DEMMKE–MOILANEN 2012, 90–91.

¹⁷⁹ DEMMKE–MOILANEN 2012, 103.

¹⁸⁰ Hollandia: keretjellegű törvény, amelyhez több végrehajtási rendelet kapcsolódik, Civil Service Act (Ambtenarenwet) 1929. Svédország: maga az Alkotmány rendelkezik arról, hogy a köztisztviselők jogállására vonatkozó szabályokat külön törvényben kell meghatározni. A közzolgálati törvény (Lag om offentlig anställning, 1994:260) felállít ugyan néhány speciális szabályt a toborzás, a jogviszony megszűnése és a munkahelyi konfliktuskezelés tekintetében, de a rájuk vonatkozó szabályok túlnyomó többsége gyakorlatilag megegyezik a munkavállalókra irányadó általános rendelkezésekkel.

¹⁸¹ HAZAFI 2014, 16.

aránya folyamatosan nő.¹⁸² Végeredményben – függetlenül a feladatkör jellegétől – idővel kicserélődik a személyi állomány, s a hagyományos közjogi státuszt a szerződéses alkalmazás váltja fel.

Ugyanakkor a kétféle jogállás között erős konvergencia tapasztalható. A munkaviszony szerződéses alapozású, de több esetben is olyan mértékű közjogi beavatkozás mutatható ki, amely a munkavállalót a köztisztviselőhöz közeli helyzetbe hozza. Ezek alapján a munkaszerződéssel foglalkoztatottak inkább tekinthetők kvázi köztisztviselőnek, mint munkavállalónak.¹⁸³

Lényeges, hogy nemcsak a közigazgatásra jellemző a két különböző státusz egymás mellett élése, hanem a rendőrségre, katonaságra, bíróságra, ügyészségre is.

Más európai államokban is csökken a kinevezett köztisztviselők aránya a közzolgáltatásban,¹⁸⁴ ugyanakkor növekszik a szerződéses alkalmazottaké. Mindez annak ellenére megy végbe, hogy magas szintű jogszabályok írják elő a köztisztviselői kinevezés kizárólagosságát. Németországban közhatalom gyakorlásával járó feladatot kizárólag köztisztviselők láthatnak el,¹⁸⁵ de a belga, a ciprusi, a görög, a spanyol és a holland alkotmány is tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint a közigazgatásban elsősorban köztisztviselőket kell alkalmazni. Hasonló törvényi rendelkezés létezik Franciaországban is, amely alól csak törvény tehet kivételt. Ennek ellenére egyre gyakrabban sérül a „közhatalmat csak köztisztviselő gyakorolhat”-elv.

Mivel a Kttv. megnyitotta a munkaszerződéses alkalmazás lehetőségét, várhatóan tovább fog növekedni a munkavállalók száma a közigazgatásban, aminek köszönhetően tovább szűkül a törvény alkalmazási köre. Mindazonáltal fontos a közjogi szabályok fenntartása. Az „egy szerv egy jogállás” elvét azonban bizonyos esetekben szükségszerű áttörni.

A rugalmasabb foglalkoztatást alapvetően kétféle tényező indokolhatja. Az egyik a közhatalmi jelleg hiánya, a másik a közzolgáltatás működőképességének megőrzése. Az előbbi a közjogi dereguláció dogmatikailag is hagyományosan elfogadott alapja, míg az utóbbi inkább csak a praktikum által diktált követelmény. Például a munkaerőpiactól való elzártság valóban megfoszthatja a közigazgatást a ritkán előforduló, magas szintű, technikai szakismeretektől, illetve a munkaerőpiacon mindkét szektor által egyformán keresett

¹⁸² Az osztrák szövetségi közigazgatás személyi állományának (45 000 fő) 56%-át már munkaszerződéssel foglalkoztatják, s csak 44%-át köztisztviselőként. Az adat a 2012. december 12-i állapotot tükrözi. *Das Personal des Bundes. Daten und Fakten* (2013). Wien, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst. 33. Lásd: *Gesamte Rechtsvorschrift für Vertragsbedienstetengesetz 1948. Fassung vom 28. 12. 2017.*

¹⁸³ Így például a munkaviszony „kellően általános” indokok alapján (például a munkaerő feleslegessé válása vagy a munkakörülmények megváltozása) felmondással ugyan megszüntethető, de felmondási védelmet élveznek azok, akik már betöltötték az 50. életévüket, és legalább 10 éve állnak munkaviszonyban, mivel nekik strukturális okok miatt nem lehet felmondani. Munkabérük megállapítása kötött besorolás alapján történik, 5 bércsoport (v1: „legmagasabb szolgálat”, v2: „magas szolgálat”, v3: „szakszolgálat”, v4: „középső szolgálat”, v5: „kisegítő szolgálat”) valamelyikébe sorolják be őket. Átmenetileg vagy tartósan másik közigazgatási szervezethez kirendelhetők. Munkavégzésük során és magánéletükben egyaránt kötelesek olyan magatartást tanúsítani, amellyel fenntartják a közbizalmat.

¹⁸⁴ BOSSAERT 2005, 18. (Az EU tagállamainak közigazgatási főigazgatói számára 2005-ben, Luxemburgban készített tanulmány.)

¹⁸⁵ Német Szövetségi Köztársaság alkotmánya 33. § (4) bekezdés: „az általános szabály szerint a közhatalom gyakorlását állandó jelleggel a közzolgáltatónak a szolgálaton és a hűségen alapuló közjogi viszonyban álló tagjaira kell bízni”. („Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis.”)

szakmák iránti versenyben a piaci viszonyokat nem tükröző előmeneteli és bérnomenklatúrával a közigazgatás nehezen behozható hátrányt szenved. Mindkét esetben hasonló a következménye: a feladat ellátatlanul marad, ez pedig a közszolgáltatások biztosításának állami kötelezettségét érinti. Ezen a ponton visszajutottunk a kiinduláshoz, a francia közjogi gondolkodók által megfogalmazott tételhez, amely szerint a közszolgáltatások ellátásának általános kötelezettségével együtt jár a köztisztviselők teljes alávetettsége, s ehhez a speciális közjogi szabályok nyújtják a jogi kereteket. A helyzet azonban megváltozott, éppen a speciális státusz merev szabályai veszélyeztetik a közszolgáltatások fenntartását, azáltal, hogy elzárják a közigazgatást a munkaerőpiactól.

Összegezve a leírtakat, az egységes közszolgálati életpályamodellre épülő közszolgálati jogi szabályozásnak a közigazgatásban sincs realitása, mert az autonóm szervek széttartó, önálló, szigetszerű szabályozása, a helyi önkormányzatok autonómiatörekvései, a NAV rendvédelmi életpályát másoló, „különutas” megoldása, az állami szolgálati jogviszony viszonylag nyitott szabályozása, valamint a szerződéses alkalmazás térnyerése mind olyan tényezők, amelyek együttesen az egységes életpályamodell ellen hatnak. A jelenleg hatályos Kttv. alkalmatlan arra, hogy az egységes életpálya törvényi kereteit biztosítsa, hatálya fokozatosan „kiüresedik”, s a folyamat teljessé válása esetén a Kttv. elsődleges jogállási törvény „státuszát” elveszítve másodlagos, háttérjogszabállyá alakul át.

II. A közszolgálat egysége és differenciáltsága jogforrástani szempontból

1. A munkajog és a közszolgálati jog kodifikációja a politikai-gazdasági rendszerváltást követően

A politikai-gazdasági rendszerváltást követően viszonylag későn, 1992. július 1. napi hatállyal került sor a – mondhatni – munkajogi, illetve közszolgálati jogi rendszerváltásra, azaz a megváltozott környezetbe illeszkedő úgynevezett foglalkoztatási törvények kodifikációjára. A korabeli megoldásban a magánjogi-közjogi foglalkoztatási viszonyok szabályozása sajátos, ismereteink szerint tulajdonképpen hungarikumnak számító (azaz más európai országokban nem ismert), úgynevezett trichotóm struktúrát alakított ki.¹ E trichotómia lényege – tárgyunk szempontjából – abban állott, hogy a korábban (legalábbis formailag) egységesnek tekintett munkajog három nagy, illetve önálló törvényben szabályozott jogterületre szakadt szét: a (magán)munkajogra, a közalkalmazottak jogára, valamint a köztisztviselők jogára. E strukturális megoldás – noha elvi megalapozottsága, illetve célszerűsége vitás volt, s tulajdonképpen ma is számos tekintetben vitatott² – egy markáns rendszerképző szemponton nyugodott: a hármás elkülönítés alapja az egyes jogterületeken munkáltatóként megjelenő jogalanyok jogállása volt. A Kjt.³ személyi (szervi) hatályára vonatkozó korabeli rendelkezés⁴ szerint a törvény hatálya – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – az állami és helyi önkormányzati költségvetési szerveknél foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyára terjedt ki. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény, a korabeli Ktv. személyi (szervi) hatályát úgy határozta meg a jogalkotó,⁵ hogy az a központi közigazgatási szervekre, a képviselő-testület hivatalára, valamint más – a törvényben kifejezetten megjelölt – közigazgatási szervekre terjedt ki.⁶ Az Mt.⁷ ehhez képest a függő munka jogviszonyait szabályozó általános hatályú törvény volt, azaz a Kjt. vagy a Ktv. hatálya alá nem tartozó (magán-)munkajogviszonyokat (munkáltatók és munkavállalók jogviszonyait) szabályozta. Mellőzve most az említett tagozódással, illetve annak megalapozottságával kapcsolatos (mint említettük: még napjainkban is aktuális) polémia bemutatását,⁸ utalunk arra, hogy

¹ Lásd: KISS 2000, 22.

² Lásd: HORVÁTH I. 2017b.

³ 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (a továbbiakban: Kjt.).

⁴ Kjt. 1. §.

⁵ Ktv. 1–4. §.

⁶ A személyi (szervi) hatályra vonatkozó szabályok részletes bemutatását mellőzzük. Lásd a Ktv. 1–3. §-át.

⁷ 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről (korábbi Mt.).

⁸ Az 1992-ben kialakított trichotóm szabályozási megoldás szükségképpen vetette fel a munkajog egységeségének kérdését is. Elsősorban az Mt. mögöttes alkalmazásának köszönhetően a korszakban az a felfogás volt uralkodó, hogy a munkajog (a függő munka joga) egységes jogterület (jogág), s annak elemei a (magán) munkajog, a közalkalmazottak joga és a köztisztviselők joga. Lásd: KISS 2000, 24. Ezzel azonos álláspontot fejt ki: MIHOLICS 1994, 33., valamint RADNAY 2004, 26.

ennek a megoldásnak kodifikációs technikai következménye is volt, amely egyúttal meghatározta az egyes jogviszonytípusokra (és kollektív munkajogi viszonyokra) vonatkozó szabályok rendszerének alakítását. Utalunk arra is, hogy az említett törvények személyi hatálya homogén volt: az egyes törvények hatálya alá tartozó munkáltatók (szervek) csak a törvényben meghatározott (függő munkára irányuló) jogviszonyt létesíthettek.

A három jogterület általános mögöttes szabályaként az Mt. jelent meg, azaz (egyres) rendelkezései a másik két jogterületen (jogviszonyokban, illetve kollektív munkajogi relációkban) is alkalmazandók voltak. A Kjt. az Mt. e mögöttes szabályát úgy jelenítette meg, hogy a Kjt. egyes jogintézményeihez kapcsolódóan meghatározta az Mt.-nek a Kjt. hatálya alatt nem alkalmazható/alkalmazandó rendelkezéseit. Az Mt.-t tehát a Kjt. mellett általában alkalmazni kellett a közalkalmazottak jogában is, csak annyiban nem, amennyiben azt a Kjt. kifejezetten kizárta. (A Kjt. ebbéli kodifikációs technikai megoldása napjainkra sem változott.) A Ktv. – más jogtechnikai megoldással, de – ugyanerre az eredményre jutott: a korabeli Ktv. 71. §-a azokat az Mt.-szabályokat határozta meg, amelyeket a közszolgálati jogban is alkalmazni kellett. Másként: az Mt. nem volt a köztisztviselők jogának általános háttérszabálya, ám a Ktv. kifejezett rendelkezése nyomán az Mt. egyes szabályait a köztisztviselők jogában is alkalmazni kellett. (Napjainkra – a Kttv. hatálybalépésével – ez a kodifikációs megoldás már nem érvényesül.)

2. A munkajogviszonyra, közalkalmazotti és köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó szabályok: jogforrási rendszertani kérdések

Az 1992. évi Mt. 13. §-a „a munkaviszonyra vonatkozó szabályok” címet viselte (ahogyan a hatályos Mt. is), s lényegében a (magán)munkajogi jogforrási rendszer egyes sarkalatos rendszertani szabályait határozta meg. A munkajogi szabályozást törvényi szintre utalta, illetve a rendeleti szintű szabályozást törvényi felhatalmazás alapján tette lehetővé.⁹ A törvény – a korábbi szocialista munkajogi megoldáshoz képest – alapvetően új szemléletben szabályozta a kollektív szerződés jogintézményét, illetve a kollektív szerződésnek a munkajogi jogforrások rendszerében betöltött szerepét. Az Mt. 13. § (2) bekezdése szerint a kollektív szerződés a munkaviszonyra vonatkozó bármelyik kérdéstről rendelkezhetett azzal, hogy jogszabállyal (törvénnyel és rendelettel) nem lehetett ellentétes. Ez utóbbi szabály az említett munkaviszonyra vonatkozó jogforrások hierarchikus rendjét rögzítette. A 13. § (3) bekezdése jelentette a valóban újszerű jogalkotói megközelítést, mégpedig a kollektív szerződés szerepének megítélésében. A rendelkezés a munkajogviszonyra vonatkozó jogszabályok általános, úgynevezett relatív tarifadispozitív természetét rögzítette, amennyiben lehetővé tette – az Mt. eltérő rendelkezése hiányában – a munkavállaló javára történő kollektív szerződéses megállapodásban való eltérést. A törvényjavaslat indokolása rámutatott arra,¹⁰ hogy a jogalkotó a kollektív megállapodásokhoz – a piacgazdasági viszonyokhoz

⁹ Ez megfelelt a korabeli alkotmányos, illetve jogalkotási törvény (1987. évi XI. törvény) szerinti megoldásnak, amely szerint a munkaviszony úgynevezett törvényhozási tárgykör volt. A rendeleti szabályozásra való felhatalmazás szűk körű volt; a korabeli Mt. 203. §-a szerint a bedolgozói jogviszonyra, a munkaviszonyra vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzésével kapcsolatos szabályok megalkotására, valamint az Mt. hatálybalépése miatt szükséges jogszabály-módosításokra és hatályon kívül helyezésekre terjedt ki.

¹⁰ Lásd az 1992. évi Mt. Általános indokolását.

illeszkedve – újszerű szabályozási felhatalmazást kívánt biztosítani, s ezzel a kollektív munkajogi jogalanyok számára is a korábbinál szélesebb regulatív funkciót szándékozott biztosítani.¹¹ A jogalkotó ezzel a megoldással a kollektív szerződéses szabadságot lényegesen kiszélesítette, ám mégis sajátosan korlátozta, hiszen a kollektív szerződésnek csak a munkavállaló számára a jogszabályhoz képest kedvezőbb szabályait tekintette érvényesnek (az Mt. eltérő – azaz tisztán úgynevezett tarifadiszipozitív vagy kógens – rendelkezése hiányában).¹² A korabeli munkajogi jogforrási rendszer másik sajátosságát az Mt. 76. §-ának rendelkezései rögzítették.¹³ Ezek szabályozták a munkaszerződés (a felek megállapodása) és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok viszonyát, más megközelítésben: a munkaviszonyra vonatkozó szabályok (jogszabályok és kollektív szerződés) jogforrási természetét. E rendelkezések a munkaviszonyra vonatkozó szabályok általános relatív diszpozitivitását rögzítették, azaz azt, hogy az ezektől eltérő munkaszerződés (a felek egyéb megállapodása) abban az esetben érvényes, ha az eltérés a munkavállalóra kedvezőbb feltételt állapít meg.¹⁴ Említésre méltó még tárgyunk szempontjából a korabeli Mt. 41. §-a, amely a különböző szintű (úgynevezett szűkebb és tágabb hatályú, azaz lényegében egy munkáltatóra kiterjedő hatályú és ágazati/alágazati) kollektív szerződések viszonyában szögezte le a tágabb hatályú kollektív szerződés feltétlen relatív diszpozitív természetét: attól a szűkebb hatályú csak a munkavállaló javára térhetett el.¹⁵

A Kjt. szintén rendelkezett a „közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályokról”.¹⁶ Ilyenként a törvényt, kormányrendeletet, miniszeri rendeletet, kollektív szerződést, valamint a közalkalmazotti szabályzatot jelölte meg.

A széles (tárgy)körű jogszabályi (törvényi és rendeleti) szintű közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályozás kezdetektől fogva sajátja a közalkalmazottak jogának. A kezdeti – meglehetősen elnagyolt – rendeletalkotásra felhatalmazó szabályokat napjainkra (a Kjt. 85. §-ában) rendkívül kiterjedt és részletes felhatalmazási rendelkezéscsoport váltotta fel, amely az egyes közalkalmazotti ágazatok tekintetében megjelöli a rendeleti szabályozás tárgyköreit. A közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok tekintetében

¹¹ A kialakított jogforrási rendszer jogpolitikai hátteréhez lásd: BERKE 2008, 67., 141.

¹² Csak elvétve találoztunk olyan szabályokkal, amelyek tarifadiszipozitívak (azaz a kollektív szerződés számára – korlátozás nélkül – eltérést engedők vagy kógensnek voltak. Előbbire példa az Mt.-be 2001-ben iktatott 83/A. §, amely az úgynevezett átirányítás szabályait tartalmazta, és annak időtartama tekintetében a törvényes időtartamtól való kollektív szerződéses eltérést (minden irányban) lehetővé tette. Utóbbira példa az Mt. 87. §-a (a munkaviszony megszüntetésének jogcímei), amelytől sem munkaszerződés, sem kollektív szerződés nem térhetett el.

¹³ Eredetileg csak a 76. § (2) bekezdésében szerepelt ilyen rendelkezés, amely a kollektív szerződésnek a munkaszerződéssel szembeni jogi természetére utalt, később a 2001. évi XVI. törvény nyomán az Mt. 76. § (4) bekezdésébe került az a rendelkezés, amely általában a munkaviszonyra vonatkozó szabályoktól való munkaszerződéses eltérés lehetőségét és korlátját rögzítette.

¹⁴ A korabeli munkajogi szabályok között nem volt a (munkavállalóra) kedvezőbbség megítélésének módjára vonatkozó rendelkezés, eltérően a hatályos Mt. 43. és 277. §-aiban találhatóktól, amelyek a tárgyilag összetartozó klauzulák összevetésének elvét rögzítik, azaz megtiltják az úgynevezett mazsolázást, azaz pusztán az azonos tartalmú rendelkezések összevetését, illetve közülük az alkalmazandó (érvényes) kiválasztását.

¹⁵ Az alkotmányjogi normatan a jogi normákat „érvényességi erejük” szerint osztja kógens vagy diszpozitív normákra. A magánjogi normatanban szokásos úgynevezett hézagpótló (diszpozitív) vagy kényszerítő (kógens) szabályok megkülönböztetése. A diszpozitív és kógens normák határán helyezkednek el az úgynevezett klauzikálisan kógens és klauzikálisan diszpozitív normák. Lásd: LÁBADY 2014, 158.

¹⁶ Kjt. 2–3. §.

a jogszabályi szabályozási szint, illetve a jogforrások körének meghatározása jogalkalmazási problémát nem vet fel. (Tekintsünk el attól, hogy a kiterjedt rendeleti szabályozás nehezen áttekinthetővé teszi az egyes ágazatok szabályanyagát.) A közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok körében ugyanakkor tételes jogunkban változatlanul rendezetlennek tűnik a Kjt. hatálya alá tartozó jogviszonyok szabályozásának egy másik kérdése. A Kjt. ugyanis változatlanul mellőzi a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok felsorolása körében a munkáltatói belső szabályzatokat. Ezek jogi természetűe ugyanis a közalkalmazotti szférában a (magán)munkajogétól¹⁷ eltérő jellegzetességeket mutat. Számos közalkalmazotti ágazatban (például a köznevelésben, egészségügyben, felsőoktatásban) a munkáltatók – az ágazatra vonatkozó törvények kifejezett rendelkezései alapján – úgynevezett belső szabályzatokat kötelesek alkotni. E szabályzatok – a kötelező tartalmakra vonatkozó ugyancsak kifejezett törvényi rendelkezések alapján – a közalkalmazottak jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályokat is tartalmaznak.¹⁸ A Kjt. korábban (a kilencvenes években) uralkodó értelmezése szerint e szabályzatok nem voltak közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok, azaz a felek jogait és kötelességeit nem határozhatták meg érvényesen.¹⁹ Megítélésünk szerint ez az álláspont napjainkra nem tartható: a közalkalmazotti munkáltatók belső szabályzatait közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabálynak kell tekintenünk minden olyan esetben, ha azok megalkotásáról és kötelező tartalmáról jogszabály rendelkezik. Azt is le kell szögezni, hogy ezek a szabályzatok csak a jogszabályi keretek között (tárgyban, illetve tartalommal) rendelkezhetnek a közalkalmazottak jogairól és kötelességeiről.

A Kjt. a kollektív szerződést kezdetektől a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok körébe iktatta, azaz tulajdonképpen elismerte a költségvetési intézményi szférában a kollektív autonómiát – igaz, jelentős korlátozásokkal. A Kjt. eredeti koncepciója szerint²⁰ a közalkalmazotti szférában a kollektív szerződés a munkáltató és a szakszervezet között jöhetett létre.²¹ Már a Kjt. alkalmazásának kezdeti időszakában felmerült a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó jogszabályok kollektív szerződéssel szembeni jogforrási természetének kérdése, noha az Mt. rendelkezései ebben a tekintetben meglehetősen egyértelműnek tűntek. A Kjt. 3. §-a rendelkezett az Mt. korábbi bevezető rendelkezéseinek alkalmazásáról, s e körben arról, hogy az Mt. 13. §-a a közalkalmazotti jogviszony tekintetében nem volt alkalmazható. Ez arra a jogalkotói szándékra utalt, amely mellőzni kívánta a közalkalmazottak jogából azt az Mt.-beli rendelkezést, amely szerint a munkaviszonyra

¹⁷ Ezek munkajogi megítélése jellemzően az, hogy kibocsátásukra a munkáltatói irányítási jog keretében kerül sor. Lásd: BANKÓ–BERKE–KISS 2017, 92. Az Mt. 17. §-a a hagyományos felfogáshoz képest bővíti az úgynevezett szabályzatok lehetséges tartalmát azzal, hogy lehetővé teszi a szabályzati formában való egyoldalú munkáltatói kötelezettségvállalást.

¹⁸ Jellegzetes példaként említhetjük a felsőoktatás jogát, illetve foglalkoztatási viszonyait. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) II. § (1) bekezdés b) pontja szerint a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatot fogad el, amelynek kötelező tartalmát az Nftv. 2. melléklete határozza meg. E melléklet 2. pontja szerint a szervezeti és működési szabályzat tartalmazza az úgynevezett foglalkoztatási követelményrendszert, amelynek tartalma (különösen) az egyes munkakörök betöltésével kapcsolatos követelmények, a foglalkoztatásra vonatkozó követelmények stb.

¹⁹ Lásd: PETROVICS 2010.

²⁰ Kjt. 12. §.

²¹ A 2012. évi Mt. hatálybalépéséhez kapcsolódó – a Kjt. önálló kollektív szerződéses szabályozásának megszüntetésével összefüggő – változásról lásd alább.

vonatkozó jogszabály a kollektív szerződéssel szemben – általában – relatív diszpozitív természetű, azaz a kollektív szerződéses rendelkezés azzal a feltétellel érvényes, hogy az a közalkalmazott javára tér el a jogszabálytól. Tekintettel arra, hogy a Kjt. a kollektív szerződéses eltérésre vonatkozó egyéb rendelkezést sem tartalmazott (egészen 2012. július 1-jéig; lásd alább a 3. pontot), arra az álláspontra kell helyezkednünk, hogy a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó jogszabálytól való eltérést tartalmazó kollektív szerződéses rendelkezést érvénytelennek kell tekintenünk. Ehhez az általános megállapításhoz két kiegészítés kívánkozik. Egyrészt az, hogy a Kjt. korábban is tartalmazott, de ma is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek kifejezetten megjelölik a kollektív szerződéses szabályozási tárgykört, valamint annak kereteit. Ilyennek tekinthető például a Kjt. 67. §-a, amely az illetménykiegészítés tekintetében tartalmaz ilyen felhatalmazó szabályt, vagy a 75. § (2)–(3) bekezdése, amely az illetménypótlékok kollektív szerződéses szabályozásának kereteit határozza meg.²² Ezekben az esetekben nyilvánvalóan nem lehet(ett) szó a kollektív szerződéses rendelkezés érvénytelenségéről, éppen ellenkezőleg: ezek és csak ezek a kollektív szerződéses rendelkezések tekinthetők érvényesnek (illetve voltak korábban is érvényesnek tekinthetők). A másik megállapítás ahhoz a kollektív szerződéses gyakorlatban felmerült kérdéshez kapcsolódik, hogy a kollektív szerződések gyakorta a jogszabályban egyáltalán nem szabályozott tárgykörben tartalmaznak rendelkezést (jellemzően olyan juttatást állapítanak meg, amelynek nincs törvényi jogcíme). Megítélésünk szerint ezeket a kollektív szerződéses rendelkezéseket is érvénytelennek kell(ett) tekinteni, hiszen a Kjt. a jogszabálytól való eltérést általában nem, csak kifejezett szabállyal engedte meg. (Itt is utalunk arra, hogy a most kifejtettek szerint a Kjt. 13. §-ának 2012. július 1. napi hatályú módosítása tulajdonképpen – legalábbis a kollektív szerződéses eltérések tekintetében – csak a Kjt. alkalmazásában korábban, a kezdetektől kialakított jogállapotot rögzítette újra, illetve azt egyértelműsítette.)

A közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok jogforrási természete megítélésének másik beszámítási pontja a kinevezés (a közalkalmazotti jogviszonyban álló felek egyéb megállapodása) és a jogviszonyra vonatkozó szabályok viszonya. A Kjt. 24. §-a rendelkezett – az említett jogtechnikai megoldással – arról, hogy az 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről (a továbbiakban: korábbi Mt.) 76. §-a a közalkalmazotti jogviszonyban nem volt alkalmazandó. Ez tehát kizárta annak a munkajogi szabálynak az alkalmazását (is), amely szerint a munkaszerződés a kollektív szerződéstől a munkavállaló javára térhetett el (érvényesen). A korábbi Mt. 76. §-a utóbb (2001-ben) jelentősen módosult, s (4) bekezdésébe bekerült az a rendelkezés, amely szerint „a munkaszerződés jogszabállyal, illetve kollektív szerződéssel ellentétben nem állhat, kivéve, ha a munkavállalóra kedvezőbb feltételt állapít meg”. A Kjt. 24. §-ából kitűnő azon jogalkotói álláspont, amely az utóbb említett szabály alkalmazásának kizárásával eltiltotta a kinevezésnek (a felek egyéb megállapodásának) a munkaviszonyra vonatkozó jogszabálytól való (érvényes) eltérését, egészen a 2007. évi CLXXIX. törvény hatálybalépéséig egyértelműnek tűnt. Lényege az volt, hogy a Kjt. (és egyéb jogszabályok) a kinevezéssel szemben kógens természetűek, azaz nem tűrik az eltérést. Az említett törvény lényeges változást hozott: nem zárta ki többé a kinevezésnek a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó jogszabálytól a közalkalmazott javára való eltérést, azaz relatív diszpozitív természetet adott a jogszabályoknak, mégpedig

²² Az utóbbi szabály 1997. február 1. napi hatállyal került a Kjt.-be.

lényegében korlátozás nélkül. Ez másképp azt jelenti, hogy a jogalkotó a kedvezőbb kinevezéses eltérések lehetőségét ebben az időszakban nem kívánta korlátozni (egészen a Kjt. 2012. július 1. napi módosításáig, illetve azzal, hogy az ebben az időszakban létrejött megállapodásokat 2012. július 1. napján sem kívánta érvényteleníteni).

A közalkalmazotti szabályzat mint közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabály megítélése a kezdetektől vitatott. Jogforrási jellegét már a Kjt. eredeti 2. § (1) bekezdése is deklarálta azzal, hogy az a kollektív szerződésre tartozó kérdéseket²³ csak meghatározott feltétel mellett szabályozhat. A közalkalmazotti szabályzat jogforrási jellegéről természetesen itt is csak abban az értelemben beszélhetünk, hogy az a közalkalmazotti jogviszonyból származó jogokat és köteleességeket szabályozhat, nem pedig hagyományos közjogias jogforrástani megközelítésben, hiszen korábban az Alkotmány, illetve az Alaptörvény T) cikk (1) és (2) bekezdése is (a közjogi) jogforrások zárt rendszerét valósítja meg anélkül, hogy a munkajogban bevett úgynevezett normatív hatályú megállapodásokról megemlékezne. E feltétel az volt, hogy a munkáltatónál kollektív szerződés megkötésére jogosult szakszervezet nem rendelkezett képviselővel.²⁴ A közalkalmazotti szabályzat 1992-ben kialakított jogforrási koncepciója napjainkra alapvetően megváltozott. A Kjt. 2. § (1) bekezdése ugyan ma is a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok körébe sorolja, ám – 1996 óta – a kollektív szerződésre tartozó kérdéseket nem szabályozhat. A közalkalmazotti szabályzat tehát tulajdonképpen csak úgynevezett kötelmi hatályú megállapodásokat, azaz az azt megkötő felek (a közalkalmazotti tanács és a munkáltató) közötti viszonyt szabályozó klauzulákat tartalmazhat.

Az 1992-ben kialakult munkajogi, illetve közszolgálati rezsím harmadik eleme a köz-tisztviselők joga, amelynek jogforrási kérdéseit az 5. pontban tárgyaljuk.

3. Szemléleti változás az Mt. és a Kjt. jogforrási rendszerének szabályozásában 2012-ben

A 2012-ben hatályba lépett Mt. sarkalatos változást hozott a (magán)munkajogi jogforrási rendszerben, azaz a munkaviszonyra vonatkozó szabályok²⁵ hierarchikus rendszerében is. A törvényjavaslat indokolása – nagyon hasonlóan az 1992. évi Mt. indokolásához – rámutatott, hogy az Mt. e körben alapvetően új jogpolitikai célkitűzést követett,²⁶ amelynek lényege az volt, hogy jelentősen bővíteni kívánta az úgynevezett kontraktuális alapú szabályozás szerepét, az individuális és kollektív autonómia lehetőségeit, azaz a munkaviszonyban álló felek és a kollektív munkajogi jogalanyok megállapodásainak szabályozó szerepét. Ennek a jogpolitikai célkitűzésnek az alapvető megnyilvánulása az Mt. 277. §-ában jelent

²³ Amint utaltunk rá, annak eldöntése, hogy milyen kérdések tartoznak a kollektív szerződés tárgykörébe, korántsem magától értetődő. Az nyilvánvaló, hogy csak az úgynevezett munkaviszonyra vonatkozó szabályok, azaz a jogviszonyban álló felek jogait és köteleességeit meghatározó rendelkezések jöhetnek szóba, ám az már vitatott (volt), hogy mire is terjed ki a kollektív szerződéses szabályalkotási felhatalmazás, azaz milyen jogforrási természete van a Kjt.-nek a kollektív szerződéssel szemben.

²⁴ Kjt. 18. §.

²⁵ Mt. 13. §.

²⁶ Lásd az általános indokolás 10–13. pontját.

meg,²⁷ amennyiben a (2) bekezdés általános szabályként – a korábbi általános munkajogi szabálytól eltérően – azt rögzítette, hogy a kollektív szerződés az Mt. *Második* részében és *Harmadik* részében foglaltaktól (azaz a munkajogviszony és a kollektív munkajog törvényi szabályaitól) eltérhet. A törvénynek ez az általános, úgynevezett tarifadiszpozitív jogforrási természete a munka magánjogában azt az elvi politikai célkitűzést hordozza magában, hogy a jogalkotó szélesíteni kívánta a kollektív munkajogi jogalanyok (különösen a munkavállalói érdekképviseltek) „jogalkotási felhatalmazását”, azaz a munkaerőpiac szabályozását – fő szabályként – át kívánta engedni a kollektív szerződéses alanyoknak. Kodifikációs technikai értelemben ez a megoldás azt is magával hozta, hogy az Mt. ehhez az általános szabályhoz képest kivételként jelöli meg²⁸ a kollektív szerződéssel szemben is kogens vagy úgynevezett relatív tarifadiszpozitív (azaz kollektív szerződésben is csak a munkavállaló javára eltérést engedő) törvényi rendelkezéseket. Említésre méltó az is, hogy az Mt. 268. §-a (előzmények után)²⁹ kodifikálta a választott munkavállalói képviseltek és a munkáltató közötti megállapodás (üzemi megállapodás) munkaviszonyra vonatkozó szabály természetét, azaz – tárgyi korlátozással³⁰ és megszorító feltételekkel³¹ – lehetővé tette, hogy az említett felek a munkaviszony szabályait megállapítsák. Az Mt. 43. §-a ugyanakkor változatlanul hagyta azt az 1992-ben rögzített szabályt, amely a munkaviszonyra vonatkozó szabályok (jogsabály, kollektív szerződés, üzemi megállapodás és egyeztető bizottsági kötelező hatályú döntés) általános relatív diszpozitív jogforrási természetét határozta meg. E szabályoktól a munkaszerződés (a felek megállapodása) – jogsabály eltérő rendelkezése hiányában – a munkavállaló javára térhet el. Az Mt. 43. § (2) bekezdése, valamint 277. § (5) bekezdése rögzítette a munkavállaló javára való eltérés érvényessége megítélésének módját is, azaz azt, hogy az összevetést az egymással (tárgyilag) összefüggő rendelkezések összehasonlításával kell elvégezni.³²

Az Mt. említett szabályainak hatálybalépése nem hagyta érintetlenül a Kjt. jogforrási rendszerét sem. Az Mt.-t hatályba léptető 2012. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Mth.), noha az alapvető jogalkotói szándék szerint csupán az Mt.-vel való konzisztencia megteremtését (fenntartását) szolgálta, számos tekintetben sarkalatos jelentőségű – 2012. július 1. napján hatályba lépett – Kjt.-módosításokat is tartalmazott.³³ Ilyennek tekinthető

²⁷ Részletesen lásd: BANKÓ–BERKE–KISS 2017, 277.

²⁸ Például Mt. 35. §, Mt. 41. §, Mt. 50. § stb.

²⁹ Az 1999. évi LVI. törvény iktatta be az Mt. 31. §-ába az üzemi megállapodás munkaviszonyra vonatkozó szabályát. A rendelkezéseket a 2002. évi XIX. törvény helyezte hatályon kívül (2002. július 12. napi hatállyal), s ezzel egészen az új Mt. hatálybalépéséig munkajogunk jogforrási rendszere mellőzte a választott munkavállalói érdekképviseltek és a munkáltató közötti megállapodásos norma alkalmazását.

³⁰ Az Mt. 268. § (1) bekezdése szerint a munka díjazása nem képezheti az üzemi megállapodás tárgyát.

³¹ Az Mt. 268. § (1) bekezdése az üzemi megállapodás megkötésének feltételeként említi azt, hogy a munkáltató nem tartozik általa kötött kollektív szerződés hatálya alá, vagy a munkáltatónál kollektív szerződés kötése jogosult szakszervezet nincs.

³² Amint a 14. lábjegyzetben utaltunk rá, ez a „mazzsolás” tilalmát rögzítő szabály. Napjaink munkajogában ez az úgynevezett Gruppenvergleich módszer. Lásd: ZÖLLNER–LORITZ–HERGENRÖDER 2008, 58.

³³ Meg kell jegyezni, hogy az Mth. javaslatának indokolása (lásd a 26. §-hoz fűzött indokolást) ezekre a sarkalatos változásokra nem utalt. Az indokolás említést tett a Kjt. különös szabályainak indokoltságáról (illetve ennek a szabályozási megoldásnak a változatlan fenntartásáról), az érdekegyeztetés korlátozottabb szerepéről, a közalkalmazotti fegyelmi eljárás bürokratikus intézményének megszüntetéséről, valamint az illetményrendszer szabályozásának változatlanóságáról, ám hallgatott a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályokat érintő módosításokról.

mindenekelőtt a Kjt. 13. §-ának módosítása. E szabály korábban is az Mt. kollektív szerződésre vonatkozó szabályainak a közalkalmazottak jogában való alkalmazásáról rendelkezett. A módosítás szerint a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt. 277. § (1) és (2) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy kollektív szerződés a Kjt., valamint a felhatalmazása alapján kiadott rendeletek előírásaitól akkor térhet el, ha az eltérésre ezek a jogszabályok felhatalmazást adnak. Jól látható, hogy a jogalkotó egyértelmű helyzetet kívánt teremteni a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó jogszabályok jogforrási természetének megítélése kérdésében, mégpedig alapvetően eltérő az Mt.-ben 2012-ben kialakított megoldástól. Ez utóbbi – amint említettük – a munkaviszonyra vonatkozó jogszabályok általános tarifadiszpozitív természetét kodifikálta, míg a Kjt. hatálya alatt a jogalkotó általános szabályként a jogszabályok kógens természetét rögzítette. A közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó jogszabályok általános kógenciája abból fakad, hogy a Kjt. 13. §-a csak a jogszabály (kifejezett) felhatalmazó rendelkezése mellett teszi lehetővé a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó jogszabálytól való eltérést, azaz ennek hiányában a kollektív szerződéses eltérés érvénytelen. Látható, hogy ez a megoldás az úgynevezett kollektív autonómia jelentős korlátozását kívánja megvalósítani: a jogalkotó által kifejezetten megjelölt tárgykörökre szorítja a kollektív szerződéses megállapodásokat, s ezzel a (magán)munkajoghoz képest alapvetően eltérő kontraktuális jogforrási rendszert alakít ki. Figyelemre méltó a módosításnak az a jellegzetessége is, hogy a Kjt. 13. §-ának új szövegét megállapító rendelkezés – az Mth. 87. §-a szerint – 2012. július 1. napján hatályba lépett, mégpedig azzal, hogy ahhoz átmeneti szabály, illetve a korábban létrejött kollektív szerződéses megállapodások sorsát érintő rendelkezés nem kapcsolódott. Ebből lényegében az következett (következik), hogy a hatálybalépés napjától érvényesül a jogszabályi rendelkezések általános (kollektív szerződéssel szembeni) kógenciája, másként: minden olyan kollektív szerződéses rendelkezés, amely a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó jogszabálytól kifejezett jogszabályi felhatalmazás hiányában eltér, érvénytelen. Ez az érvénytelenség fennáll – megítélésünk szerint – azokban az esetekben is, ha a kollektív szerződés egyébként a Kjt.-ben nem szabályozott közalkalmazotti jogokat/kötelességeket szabályoz (például olyan juttatást biztosít, amelyről a Kjt. egyáltalán nem rendelkezik), hiszen csak ez fér össze a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó jogszabály általános kógens természetével. A kógencia ugyanis nem engedi meg azt a jogszabály-értelmezést, amely szerint a jogalkotó által nem szabályozott tárgykörben megnyílik a kollektív szerződéses szabályozás lehetősége.³⁴

A Kjt. módosítása során szükségképpen merült fel a közalkalmazotti kinevezés (a felek megállapodása) érvényességének kérdése is, azaz lényegében az a kérdés, hogy a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok (jogszabályok és kollektív szerződés) milyen jogforrási természettel rendelkeznek a felek megállapodásaival szemben. A Kjt. 24. §-a rendelkezett, illetve rendelkezik ez idő szerint is a közalkalmazotti jogviszony létesítése körében (nem) alkalmazandó Mt.-szabályok köréről. A Kjt. 24. § (2) bekezdése szerint a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt. 43. §-a nem alkalmazandó. Ennek az utaló szabálynak az a jelentősége, hogy – a kollektív szerződéses autonómia korlátozása

³⁴ Korábbi (a Kjt. hatálya alatti) kollektív szerződéses gyakorlatunkban az az értelmezés volt uralkodó, hogy a kollektív szerződés (korlátozás nélkül) szabályozhat olyan kérdéseket (például a közalkalmazottakat megillető úgynevezett egyéb juttatásokat), amelyekről a jogszabály hallgatott.

mellett – a törvény nem engedi érvényesülni a közalkalmazotti jogviszony alanyainak szerződéses szabadságát sem, hiszen kizárja a felek megállapodásainak a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabálytól a munkavállaló (közalkalmazott) javára való eltérését. Az Mth. hatálybalépéséhez (a Kjt. módosításához) ebben az esetben is az a kérdés kapcsolódott, hogy a felek Kjt.-módosítást megelőzően keletkezett megállapodásai érvényesek-e, másként: a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok általános kógens természete azonnali hatállyal érvényesül-e. A jogalkotó erre a kérdésre sajátos (és korántsem ellentmondásmentes) választ adott. Az Mth. 26. § (26) bekezdése a Kjt. 91. § (2) bekezdését iktatta be. E rendelkezés szerint a korábbi Mt. 76. § (4) bekezdése alapján kedvezőbb feltételt megállapító kinevezésre a kinevezés időpontjában hatályos rendelkezések az irányadók. E jogalkotói megoldás azon alapul, hogy a Kjt. (2012. július 1. napjáig hatályos) 24. § (2) bekezdés a) pontja nem zárta ki a közalkalmazotti jogviszonyban való alkalmazás köréből a korábbi Mt. 76. § (4) bekezdését, amely a munkaviszonyra vonatkozó szabálytól a felek megállapodásában való eltérést abban az esetben tekintette érvényesnek, ha az eltérés a munkavállaló javára történt. Említettük, hogy ez a szabály csak 2008. január 1. napján lépett hatályba, azaz eddig az időpontig a jogszabálytól a közalkalmazott javára való eltérő megállapodások érvénytelenek voltak tekintendők. Az Mth. hatályba léptető szabálya tehát tulajdonképpen azt hozta magával, hogy a 2008. január 1. napja előtt keletkezett megállapodások (továbbra is) érvénytelenek, a 2008. január 1. napja és 2012. június 30. napja között keletkezettek érvényesek maradtak, míg a 2012. július 1. napját követően keletkezettek tekintetében a jogalkotói álláspont egyértelmű: az Mt. 43. §-ának alkalmazhatatlansága következtében a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok (jogszabályok és kollektív szerződések)³⁵ kógens természetűek, azoktól a kinevezés (a felek megállapodása) nem térhet el (a közalkalmazott javára sem).

Látható, hogy a (magán)munkajogi jogforrási rendszerhez képest lényeges eltérést mutat a hatályos közalkalmazotti jogi jogforrási rendszer, s ez különösen abban a tekintetben szembeötlő, hogy a kollektív szerződés is kógens természetű, azaz a felek megállapodásai attól sem térhetnek el. A közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok ezzel (újra) általános kógens természetet nyertek.

A 2012. július 1. napján hatályba lépett Kjt.-módosítások más tekintetben is érintették a közalkalmazottak jogának jogforrási rendszerét, mégpedig elsősorban azzal, hogy az Mt.-nek a kollektív szerződésre vonatkozó rendelkezéseit korlátozás nélkül alkalmazni rendelik (nem zárják ki) a Kjt. hatálya alatt. Kivétel ez alól a Kjt. 13. §-ának az Mt. 277. § (1)–(2) bekezdése alkalmazására vonatkozó szabálya, amely egyrészt tárgyilag korlátozza a kollektív szerződéses felhatalmazást, másrészt a jogszabálytól való eltérés korlátait szabja meg. E jogalkotói megoldásnak több konzekvenciája is van. Ezek körében különösen említésre méltó, hogy a munkajogi szabályok alkalmazása következtében a közalkalmazottak jogában is megjelent a munkáltatói érdekképviselő által megkötött/megköthető kollektív szerződés,³⁶ valamint a(z Mt. rendszerében is vitatott) több munkáltató által kötött kollektív szerződés³⁷ mint a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabály. Ezek tekintetében az Mt. 277. § (4)–(5) bekezdése is alkalmazandó: a tágabb hatályú kollektív szerződés fő

³⁵ Lásd a Kjt. 2. § (4) bekezdését.

³⁶ Mt. 276. §.

³⁷ Mt. 276. § (5) bekezdés.

szabályként relatív diszpozitív módon viselkedik a szűkebb hatályúval szemben, azaz attól csak a munkavállaló javára térhet el. Lényeges mindazonáltal az, hogy maga az Mt. is szokatlanul szélesre nyitotta a tágabb hatályú kollektív szerződések körében a felek kollektív szerződéses autonómiáját.³⁸ Az Mt. 277. § (4) bekezdése (amely tehát a közalkalmazotti jogviszonyban is alkalmazható) arra utal, hogy a tágabb hatályú kollektív szerződés (maga) diszpozitív vagy kógens klauzulákat is tartalmazhat, másként: a szűkebb hatályú kollektív szerződés számára eltilthatja az eltérést, de azt korlátozás nélkül is lehetővé teheti. Meg kell azonban állapítani, hogy a Kjt. 13. §-ában foglalt tárgyi korlátozás, azaz lényegében az, hogy a kollektív szerződéses rendelkezés csak jogszabály felhatalmazása alapján érvényes – a Kjt. hatálya alatti tágabb hatályú (lényegében ágazati vagy alágazati) kollektív szerződés tekintetében is irányadó. Ez idő szerint nehéz prognosztizálni, hogy az Mt. tágabb hatályú kollektív szerződés megkötésére vonatkozó szabályainak a Kjt. hatálya alatti alkalmazása milyen jogfejlődést hoz magával,³⁹ hiszen a költségvetési szférában ez ideig munkáltatói érdekképviseltek nem alakultak ki.⁴⁰

4. Az Alkotmánybíróság 3021/2017. (II. 17.) AB határozata: a kollektív szerződéses felhatalmazás alkotmányossága a Kjt.-ben

A közalkalmazotti jogviszony szabályozási rendszerének, azaz a közalkalmazottak joga jogforrási rendszerének alkotmányossági kérdéseit vizsgálta a 3021/2017. (II. 17.) AB határozat (a továbbiakban: AB határozat).⁴¹ Az alkotmányjogi panasz a Kjt. két jogintézményét érintette.⁴² A Kjt. – korábban már említett – 13. §-át az Mt.-t hatályba léptető Mth. 26. § (5) bekezdése iktatta a Kjt.-be. Amint utaltunk rá, e szabály lényeges tartalma az (volt), hogy a közalkalmazotti jogviszonyt szabályozó kollektív szerződés számára korlátozza a jogszabályoktól való eltérés lehetőségét, azaz az eltérést abban az esetben engedi meg, ha arra jogszabály felhatalmazást ad. Az érintett másik jogintézmény a közalkalmazott és a munkáltató megállapodása, mégpedig az úgynevezett garantált illetménynél magasabb összegű illetmény megállapítása tekintetében. Ennek az intézménynek a szempontunkból lényeges tartalma az, hogy a Kjt. 66. § (7)–(8) bekezdése a jogszabálytól az illetmény tekintetében való (a közalkalmazottra kedvezőbb) eltérést feltétel(ek)hez köti. A feltétel a közalkalmazottnak a jogszabályban meghatározott minősítése. Látható, hogy mindkét, az alkotmányjogi panasszal érintett jogintézmény tulajdonképpen a közalkalmazotti jogforrási rendszerrel kapcsolatos problémával foglalkozik, közelebbről – lényegében – a közalkalmazotti jog-

³⁸ BANKÓ–BERKE–KISS 2017, 741.

³⁹ A rendelkezésre álló információink alapján ez ideig az egészségügyi ágazatban jött létre több munkáltató által megkötött kollektív szerződés.

⁴⁰ Említésre méltó, hogy az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló 2009. évi LXXIV. törvény (Áptbv.) 1. §-a szerint annak hatálya a Kjt. hatálya alatt állókra nem terjed ki (illetve csak a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatása tekintetében). Ez oda vezet, hogy az Áptbv. szerint a közalkalmazotti szférára vonatkozó kollektív szerződések nem jöhetnek létre, de ugyanígy nem alkalmazhatók a kiterjesztés intézményére vonatkozó szabályok sem.

⁴¹ Alább a határozatnak csak a tárgyunk szempontjából lényeges elemeit emeljük ki.

⁴² Az alkotmányjogi panasz a Kúria Mfv. II. 10.460/2015/10 számú, valamint a Szegedi Törvényszék 2.Mf.20.194/2015/6. számú ítéleteit érintette. A felperes egyéb jogcímen is követelést kívánt érvényesíteni, ám ez tárgyunk szempontjából nem lényeges.

viszonyra vonatkozó jogszabályok természetével, illetve az azoktól kollektív szerződésben vagy a felek megállapodásában való eltérés lehetőségével. A határozat – az alkotmányjogi panasz alapján – vizsgálta a Kjt. 2. § (2) bekezdését is, amely semmisnek nyilvánítja a kollektív szerződésnek (és a közalkalmazotti szabályzatnak) azt a rendelkezését, amely jogszabállyal ellentétes.

A történeti tényállás (szempontunkból) lényeges eleme az volt, hogy az alkotmányjogi panaszt benyújtó (a munkaügyi perben) felperes illetményének részét képezte a besorolásának megfelelő garantált illetmény, az úgynevezett munkáltatói döntésen alapuló illetmény, valamint az illetménypótlék. A felperest 2014. január 1. napján a Kjt. 65. §-a alapján másik (magasabb) fizetési fokozatba sorolták, ám a munkáltató egyúttal csökkentette az úgynevezett munkáltatói döntésen alapuló illetményrészét.⁴³ A munkáltatónál az említett időpontban kollektív szerződés volt hatályban, amelynek rendelkezése lehetővé tette az úgynevezett munkáltatói döntésen alapuló illetmény(rész) nyújtását.

Az eljárásban benyújtott felülvizsgálati kérelem nyomán a Kúria semmisnek nyilvánította az alperes munkáltatónál hatályos kollektív szerződés rendelkezését. A felperesi érvelés szerint ez egyrészt az Alaptörvény VIII. cikk (2) és (5) bekezdésébe ütközik, azaz sérti és korlátozza a szakszervezetek szabad alakítására és tevékenységére vonatkozó jogot.⁴⁴ Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésének sérelmét látta másrészt a felperes abban, hogy a Kjt. 66. § (7)–(8) bekezdése (amely feltételhez köti a garantált illetménynél magasabb illetmény megállapítását) indokolatlan korlátozást jelent a kollektív szerződések lehetséges tartalmával szemben, hiszen érvénytelenné teszi a munkáltató és a szakszervezet megállapodását magasabb illetmény tárgyában. Említésre méltó még, hogy az indítványozó felperes álláspontja szerint a Kjt. 13. §-ának rendelkezése az Alaptörvény XV. cikkébe (az egyenlő bánásmód szabályába) is ütközik azzal, hogy a közalkalmazottakra eltérő szabályokat állapít meg a munkavállalóhoz képest. Az alkotmányjogi panasz arra is hivatkozott, hogy a Kjt. 13. §-a, valamint 66. § (7)–(8) bekezdése az Alaptörvény XVII. cikk (1)–(2) bekezdését is sérti, hiszen korlátozza a kollektív szerződéses szabadságot, azaz azt, hogy a felek a kollektív szerződés tartalmát maguk határozzák meg (adott esetben a jogszabályban foglaltnál magasabb összegű illetmény rögzítésével).

Az Alkotmánybíróság előtt fekvő kérdés lényege tehát az volt, hogy a Kjt. 13. §-a, valamint ehhez kapcsolódóan a 66. § (7)–(8) bekezdése a kollektív szerződéses szabadság alkotmányos korlátozását valósítja-e meg, azaz más megközelítésben: a Kjt. 2. § (2) bekezdésének alkalmazásával semmisnek tekinthető-e az a kollektív szerződéses rendelkezés, amely kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül tér el (a közalkalmazott javára) a jogszabálytól. Jól látható, hogy a kérdés túlmutat az egyedi ügy megítélésén, hiszen tulajdonképpen a Kjt. 2012-ben beiktatott – a korábbi megoldáshoz képest koncepcionálisan alapvetően megújított – 13. §-a alkotmányosságának kérdését tolja előtérbe.

Az Alkotmánybíróság egyik alapvető tétele az volt, hogy a Kúriának a kollektív szerződéses rendelkezés semmisségét megállapító döntése nem hozható összefüggésbe az egyesülési joggal, illetve a szakszervezet szabad alapítására és tevékenységére vonatkozó joggal. A szakszervezeti tevékenység (ideértve a kollektív szerződéskötést) szabadsága ugyanis a jogszabályoknak (az Alaptörvénynek) alávetetten valósul meg,

⁴³ Meg kell jegyezni, hogy ez általános gyakorlatnak tekinthető a közalkalmazotti szférában.

⁴⁴ A felperes alkotmányjogi panaszának kiegészítésében az egyesülési jogának sérelmére is hivatkozott.

amint erre az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése is rámutat (a törvényi szabályozásra hivatkozással). Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy a szakszervezet szabad tevékenységének elemét képező kollektív szerződéses szabadság nem egyéni – az indítványozót megillető – alapjog, hanem kollektív jog. Az indítványt tehát nem találta megalapozottnak az Alkotmánybíróság; megítélése szerint az indítványozó e jog sérelmére nem hivatkozhat, illetve az Alkotmánybíróság túllépné az alkotmányjogi panaszos eljárás kereteit, ha ebben a kérdésben állást foglalna. Azt mindenestre érdemben is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a Kjt. 66. § (7)–(8) bekezdései valójában az előmeneteli rendszer kiszámíthatóságát biztosítják, s az e rendelkezések megkerülésével kötött kollektív szerződés semmisségének megállapítása nem ütközik az Alaptörvénybe. Ezzel azonos eredményre jutott az Alkotmánybíróság az indítványozónak a tulajdonjog (Alaptörvény XIII. cikk) sérelmére hivatkozó álláspontjával kapcsolatosan is. E körben a határozat a kollektív szerződés kettős – jogszabályi és szerződéses – természetére utalva azt fejtette ki, hogy a szerződéses szabadság sem korlátlan, a jogszabályok keretei között érvényesül (s ez esetben a kollektív szerződéses eltérés átlépte ezeket a korlátokat).

Az Alkotmánybíróság határozata végül érinti azt a kérdést is, hogy a Kjt. 13. §-a ellentétes-e az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésével, azaz sérti-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkotmányos követelményét azzal, hogy eltérő (szigorúbb) követelményeket határoz meg a közalkalmazottakkal, mint a (magán)munkavállalókkal szemben. A kérdés megítélésében az Alkotmánybíróság korábbi (tartós) gyakorlatára⁴⁵ utalva azt fejtette ki, hogy alkotmányellenes megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg (egyáltalán), ha a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható (csoportba tartozó) jogalanyok közötti – alkotmányos indok nélküli – különbségtételről van szó. E kérdés vizsgálata körében az Alkotmánybíróság azt rögzítette, hogy a Kjt. az Mt. szubszidiárius jogszabálya, amely a közalkalmazotti jogviszony különös kérdéseit rendezi (a munkajogviszonyhoz képest). A különbségek a Kjt. személyi (szervi) hatálya okán állnak elő, és ez a sajátos személyi (szervi) hatály szükségessé teszi az eltérő szabályozást. Korábbi határozataira támaszkodva az Alkotmánybíróság indokoltan (alkotmányosnak) tekintette a Kjt. 13. §-ának az Mt.-hez képest eltérő szabályozását. Az indokoltság alapjával szemben a határozat két körülményt emelt ki: egyrészt a Kjt. személyi hatályában mutatkozó különbséget, másrészt az egyes jogviszonyokban végzett munka különbözőségét. Ezek az érintett személyi kört egymástól elkülönülő (heterogén) csoportokba sorolják, ami indokoltá (alkotmányossá) teszi a rájuk vonatkozó eltérő szabályozást.

A határozat összegző értékelése körében elsőként azt emeljük ki, hogy a Kjt. 2012-ben beiktatott 13. §-a, illetve az abban foglalt jogtétel első alkotmányos szempontú megítélését adta. A megítélés – igazodva az alkotmányjogi panasz érveléséhez – több alkotmányos szempontot is felszínre hozott. Az Alkotmánybíróság (több korábbi határozatára alapított) álláspontja az, hogy a Kjt. 13. §-ának a kollektív szerződéses szabályozási felhatalmazást – a magánmunkajoghoz képest – korlátozó szabálya alkotmányos: nem sérti sem az individuális egyesülési szabadságot, sem a szakszervezetek szabad alakításának és működésének (kollektív) alapjogát, nincs tulajdonvédelmi érintettsége, illetve nem diszkriminatív a természete sem (mivel a közalkalmazottak és munkavállalók nem homogén csoport). Meg kell említeni, hogy – álláspontunk szerint – az Alkotmánybíróság érvelése több vo-

⁴⁵ Lásd a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatot, a 9/2016. (IV. 6.) AB határozatot és a 4/1993. (II. 12.) AB határozatot.

natkozásban formálisnak (azaz kevésbé tartalminak) tekinthető, mindenestre egyértelmű állásfoglalás a közalkalmazottak joga jogforrási rendszere, a kollektív szerződés 2012-ben kialakított új szemléletű szabályozásával kapcsolatosan.

5. A köztisztviselők, közszolgálati tisztviselők és állami tisztviselők joga

A Ktv. alakította ki a rendszerváltozás utáni munkajogunk harmadik nagy területét, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott köztisztviselők jogát. Amint utaltunk rá,⁴⁶ e törvény személyi (szervi) hatálya is egységes volt: a közigazgatási szervek – a függő munka jogviszonyai közül – csak köztisztviselői jogviszonyt létesíthettek, függetlenül a jogviszonyban ellátott (köztisztviselői) tevékenységtől. A Ktv. által a köztisztviselői jogviszony szabályozásának jogforrási rendszerére vonatkozóan kialakított koncepció jóval logikusabbnak látszott a közalkalmazottak jogáénál.

A köztisztviselői jogviszony törvényi szabályozásán túl a Ktv. szűk körben tartalmazott rendeletalkotási felhatalmazást.⁴⁷ Sajátos felhatalmazást tartalmazott ugyanakkor a Ktv. 4. §-a, amely az önkormányzat képviselőtestületének rendeletében engedte szabályozni a köztisztviselők munkavégzését, munka- és pihenőidejét, valamint úgynevezett egyéb juttatásait. A jogforrási rendszer tekintetében azt lehet megállapítani, hogy a jogalkotó már a kezdetektől mellőzte a kollektív megállapodásokon nyugvó jogforrások szerepét: a Ktv. 71. §-a a kapcsolódó munkajogi intézményeket nem „emelte be” a köztisztviselők jogába, a kollektív szerződés (vagy más kollektív megállapodás) nem jelent meg a jogviszonyra vonatkozó szabályok között.⁴⁸ A köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó jogszabályok kógens természetűje sem volt vitás: a Ktv. 71. §-a szerint sem a korabeli Mt. 13. §-át, sem pedig 76. §-át nem lehetett alkalmazni a köztisztviselők jogában, azaz a köztisztviselők joga nem tartalmazott olyan szabályt, amely a törvénytől (jogszabálytól) kinevezésben (a felek megállapodásában) való eltérést lehetővé tette volna. A Ktv. egyes különös szabályai is rendkívül korlátozottan tették lehetővé a törvénytől való eltérést. Ilyenként említhetjük a Ktv. 42. § (3) bekezdésének rendelkezését, amely a képviselő-testület számára tette lehetővé a törvényes illetményrendszerrel való eltérést (az eltérés irányára való utalás nélkül). Hasonló természetű volt az úgynevezett személyi illetmény megállapításának lehetősége is a Ktv. 42. § (4) bekezdése alapján (meghatározott személyi körben). A vázolt jogforrási rendszertani megoldás tulajdonképpen a Ktv. hatályban léte alatt mindvégig, érdemi változás nélkül fennmaradt.

Egyetlen változásként csupán az említhető, hogy a 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogában, közelebbről a Ktv. személyi hatályának alakításában hozott alapvető fordulatot, amennyiben e törvény megtörte a Ktv. hatálybalépésekor kialakított elvet, azaz azt, hogy a közigazgatási szervek (csak) köztisztviselői jogviszonyban állókat foglalkoztathatnak (a függő munka jogviszonyai körében). A törvény beiktatta a Ktv. 1. § (6) bekezdését,

⁴⁶ Lásd az 1. pontot.

⁴⁷ Ktv. 80. §.

⁴⁸ A kollektív munkajog más intézményeinek szerepe is korlátozott volt, hiszen a választott köztisztviselői képviselői szerv létrehozására sem kerülhetett sor, igaz az Mt. szakszervezetek jogállására vonatkozó szabályainak többségét alkalmazni kellett (a Ktv. 71. §-a alapján).

amely szerint „a közigazgatási szervnél köztisztviselőnek nem minősülő munkavállaló munkaviszonyára a Munka Törvénykönyvének rendelkezéseit kell alkalmazni”. A szintén e törvénnyel beiktatott Ktv. 1. § (8) bekezdése egyúttal úgy rendelkezett, hogy a közigazgatási szervek közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő feladat ellátására kizárólag közzszolgálati jogviszonyt lehet létesíteni. Egyúttal sor került az Mt. módosítására is: az ekkor beiktatott III. rész XII. fejezet a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyának sajátos – az Mt. tipikus munkaviszonyra vonatkozó rendelkezéseitől eltérő – szabályait állapította meg. A munkaviszony szabályozása tekintetében a közigazgatási szervek jogállású munkáltatókra vonatkozóan különös szabályok nem születtek. Ezzel 2001. július 1. napi hatállyal az Mt.-nek a jogforrási rendszerrel kapcsolatos (említett) szabályai a közigazgatási szervek és munkavállalók tekintetében is alkalmazandóvá váltak. Megnyílt a kollektív szerződés megkötésének lehetősége (az Mt.-től a munkavállaló javára való eltérés érvényessége mellett), illetve a munkaszerződések (a felek megállapodásai) tekintetében ugyancsak az általános szabály (a kedvezőbb megállapodás érvényessége) vált alkalmazhatóvá.

A törvény módosította a Ktv. 4. §-át is: felhatalmazta az önkormányzati képviselő-testületet, hogy a köztisztviselői jogviszonyban a juttatásokkal és támogatásokkal összefüggésben a Ktv. keretei között rendeletben szabályozza a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat.⁴⁹

Az említett, a közzszolgálat szabályozásának rendszerén alapvetően változtató törvény még egy szempontból említésre méltó. A Ktv. 43. §-ának módosításával ekkor jelent meg a köztisztviselők jogában az úgynevezett illetményeltérítés intézménye. Ennek alapvető sajátossága az volt, hogy a fizetési fokozathoz tartozó (törvényes) alapilletménytől meghatározott mértékben (arányban) eltérő – magasabb vagy alacsonyabb – alapilletmény megállapítására nyújtott módot, végső soron a törvénytől eltérő megállapodás korlátozott lehetőségét rögzítette.

A Ktv. a kormánytisztviselők jogviszonyairól rendelkezett. A törvény mögöttes joga (2012. március 31. napjáig tartó hatálya alatt mindvégig) a Ktv. maradt. Ennek megfelelően a kormánytisztviselők jogviszonyában is alkalmazni lehetett az illetményeltérítés említett intézményét. A kormánytisztviselői jogviszonyra vonatkozó szabályok jogforrási természete (általános kógeniája) nem tért el a Ktv. általános szabályaitól.

A Kttv. tárgyunk szempontjából azt az alapvető változást hozta, hogy megszüntette a magyar munkajognak azt a jellegzetességét, amely szerint az általános hatályúnak tekintett Mt. a közzszolgálati jogszabályoknak is mögöttes joga, azaz a törvény (önállóan) teljes körű, zárt rendszert alkotó közzszolgálati kódex kialakítására törekedett. Fenntartva a 2001-ben kialakított konstrukciót, a Kttv. 258. §-a a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyáról, illetve annak sajátos, az Mt.-től eltérő szabályairól

⁴⁹ A Kúria az EBH2013. K.33. számú határozatában foglalkozott a Ktv. 4. §-ában foglalt felhatalmazás kereteivel, de érintette a jogalkotási törvény (Jat.) alább említendő rendelkezéseinek értelmezését is. A határozat lényeges tartalma az, hogy a Ktv. 4. §-ában meghatározott felhatalmazást szűken kell értelmezni. A képviselő-testület túllépi jogalkotási hatáskörét, ha a Ktv. 4. §-ában meghatározott körön túli úgynevezett egyéb juttatásokat (adott esetben a hűségjutalmat) is szabályozza. A Kúria álláspontja egyezik a 29/2001. (VI. 2.), valamint 117/2008 (IX. 26.) AB határozatokban szereplő alkotmánybírói állásponttal, és kifejti, hogy a közalkalmazotti jogviszony alapvető elemeinek (különösen az illetményeknek) a szabályozása törvényhozási tárgykör, rendeletalkotásra csak az e körön kívüli jogok tekintetében van lehetőség.

rendelkezik.⁵⁰ Ezek az eltérő szabályok nem érintik a munkaviszonyra vonatkozó szabályok tárgykorét: az Mt. erre vonatkozó rendelkezései korlátozás nélkül alkalmazandók. Fennmaradt tehát az a jogalkalmazási helyzet, amelyet a 2001. évi XXXVI. törvénnyel vázoltunk (a kollektív szerződések és munkaszerződések tekintetében, illetve a munkajogviszonyra vonatkozó jogszabályok jogi természetét illetően).

A Kttv. ugyanakkor új, a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályfajta vezetett be: a közszolgálati szabályzatot. A Kttv. fogalom meghatározó rendelkezései (6. § 19. pont) igyekeznek rögzíteni e szabályfajta sarokpontjait. A közszolgálati szabályzat a jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Jat.) alkalmazásában közjogi szervezetszabályozó⁵¹ eszköz.⁵² Ilyen – meghatározott szervek, illetve vezetők által kibocsátható – eszköznek tekinti a Jat. a normatív határozatot, valamint a normatív utasítást, amelyek a jogforrási hierarchiában a jogszabályi szint alatt helyezkednek el (jogszabállyal ellentétesek nem lehetnek). Tartalmukat tekintve ezek az aktusok a hatályuk alá tartozó szervek szervezésére és működésére vonatkozó szabályok. Jogi természetüket tekintve – munkajogi, illetve közszolgálati jogi szempontból – nem a jogviszonyra vonatkozó szabályok, azaz a jogviszonyban (új) jogot vagy kötelezettséget nem konstituálhatnak, sokkal inkább utasítás természetűek, azaz a szerv közszolgálati jogviszonyban álló foglalkoztatottjainak (az úgynevezett állományba tartozóknak)⁵³ a kötelességeit konkretizálják (a munkáltatói normatív utasításokhoz hasonlóan). A közszolgálati szabályzat jogi természete is ennek megfelelő: a hivatali szerv vezetője a Kttv.-ben (kifejezetten) meghatározott kérdésekben, valamint a hivatali szerv vezetőjének általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben adja ki normatív utasítás formában. (Normatív szabályzatnak nevezi a Kttv. e szabályzati formát abban az esetben, ha a hivatali szervezet vezetője egyébként a Jat. szerinti közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátására nem jogosult.)

A Kttv. általános kógens természetét a 9. § (4) bekezdése rögzíti: a törvény rendelkezéseitől csak abban az esetben lehet eltérni, ha azt a törvény kifejezetten megengedi. Ilyen, a felek megállapodásainak lehetőségét megnyitó rendelkezés a Kttv.-ben elvétve található. Említhető például a 61. § (2) bekezdése, amely a törvényesnél rövidebb lemondási időben való megállapodást tesz lehetővé, vagy a 62. §, amely – az ott meghatározott tényállásban – a kormányzati szolgálati viszony megszűnésének időpontja tekintetében engedi a feleknek a törvénytől eltérő megállapodását. A Kttv. fenntartotta az úgynevezett illetményeltérítés jogintézményét is,⁵⁴ amely a törvényinél magasabb illetmény megállapítására is lehetőséget nyújt (a közszolgálati jogviszonyban állókra vonatkozó különös szabályok mellett, például Kttv. 219. §). Hasonló természetű az úgynevezett személyi illetmény intézménye.⁵⁵

Megállapítható, hogy a közszolgálati jogviszonyban a rendeletalkotásra való felhatalmazó szabályok köre az elmúlt mintegy negyedszázados fejlődés nyomán jelentősen bővült. A felhatalmazó szabályokat a kormány és a miniszter(ek) számára ez idő szerint a Kttv. 259. §-a tartalmazza.

⁵⁰ A Kttv. 8. §-a megismétli a Ktv. korábbi 1. § (8) bekezdésének szabályát, amely meghatározott közigazgatási tevékenységek körében csak közszolgálati jogviszony létesítését tette lehetővé.

⁵¹ Lásd a Jat. 23–24. §-ait.

⁵² Lásd még a Kúria 42. lábjegyzetben említett határozatát.

⁵³ Jat. 23. § (5) bekezdés.

⁵⁴ Kttv. 133. §.

⁵⁵ Kttv. 235. §, 254. §.

Noha a Kttv. 261. §-a nem utal arra a jogalkotói szándékra, hogy a törvény a 2002/14 EK irányelvet (az úgynevezett tájékoztatási keretirányelvet) átvegye, a 196. § tájékoztatási és konzultációs szabályai ennek az irányelvnek a rendelkezéseit tükrözik. Ez abban a tekintetben is megállapítható, hogy az (1) bekezdés b) pontja az államigazgatási szerv és a szakszervezet közötti konzultációt megállapodás érdekében rendeli folytatni. Ez azt a látszatot keltheti, hogy a közzolgálati jogban olyan megállapodás jöhetne létre, amelynek közzolgálati jogviszonyra vonatkozó szabály, azaz jogforrási természete volna. E megállapodások lehetőségét azonban a Kttv. nem ismeri (azonosan a közzolgálati jog 1992-ben kialakított megoldásával).

A 2016. évi LII. törvény, az Áttv. rendelkezik az állami tisztviselőkről. A törvény hatálya – tovább differenciálva a közzolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályozást – a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és állami ügykezelőinek állami szolgálati viszonyára terjed ki. Kodifikációs-technikai megoldása az, hogy az említett személyi körre a törvény a Kttv.-től eltérő szabályokat állapít meg, illetve 3. §-ában rögzíti, hogy a Kttv. felhatalmazása alapján kiadott végrehajtási rendeletek szabályait az Áttv.-ben és ennek felhatalmazása alapján kiadott végrehajtási rendeletekben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. (Az Áttv. 28. §-a tartalmaz felhatalmazó rendelkezéseket a kormány és a miniszter számára, viszonylag szűk körben.) Az Áttv. az állami tisztviselői jogviszonyra vonatkozó szabályok jogforrási természetét érintő sajátosságot nem tartalmaz.

III. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tartalmát meghatározó elvek

1. Az elvek jelentőségéről

Az elvek nem csupán a jogrendet hatják át, de orientálják, befolyásolják az élet minden területét. Az egyes társadalmi sémákat, államszerkezeti képleteket és kormányzási modelleket is elvek határozzák meg. Az első korai közösségi szabályozók, a korai alkotmányok is egy meghatározott új rend alapján alakították ki tartalmukat.¹ Ahhoz, hogy bizonyos közösségi értékek általánosan elismert jogokká, illetve alapjogokká váljanak, szintén olyan elvekre volt szükség, amelyek ezeket az értékeket fundamentálissá és egyetemessé formálták át. Az elvek mentén kialakított rend azonban a jog számára nem sok jelentőséggel bír, amennyiben ezeket az elveket nem lehet leírni, megfogalmazni a jogrend számára.²

Az elvek számszerűen jelentős része természetesen ideológiák mentén korszakonként változik, azonban léteznek olyan elvek, amelyek állandónak bizonyultak mind a közjog, mind a magánjog területén. Az elvek tartalmukban, intenzitásukban és ebből következően jellegükben is különbözőek lehetnek. Léteznek olyanok, amelyek tartalma nem igényel semmilyen kifejtést, önmagukban egyértelműek, beépíthetők a jogrendbe és alkalmazhatóak. Ezeket az elveket egyenesen jogi alaptételnek, parancsnak, többen normának vagy legalábbis normaként működő elvnek minősítik.³ Ismeretesen azonban olyan elvek is, amelyek tartalma, jelentése nem teljesen egzakt. Így nem egyértelmű az elv „címezeti” köre, nem teljesen világos a kötőereje, és korántsem egyértelmű a normákra gyakorolt hatása. Az uralkodó álláspont szerint ezek az elvek nem működnek normaként, illetve a normákra gyakorolt hatásuk is csekély. A megkülönböztetés egyáltalán nem „csupán” elméleti jelentőségű, hatásuk érezhető a jogrend egész területén. Így például az alapjogok osztályozásánál korántsem mellékes, hogy egy meghatározott jog alanyi jogként értelmezhető, és ezen belül is magánjogi igényt keletkeztet, vagy pedig úgynevezett közjogi alanyi jog, amely az államot kötelezi bizonyos intézkedések megtételére. Napjainkban megfigyelhető, hogy a második és főképpen a harmadik generációs alapjogok tartoznak a közjogi alanyi jogok⁴ vagy az államcélok⁵ körébe. Tipikusnak mondhatók ebben a tekintetben a szociális jogok.

¹ Jó példája ennek a *Massachusetts Body of Liberties* (1641).

² Lásd erről részletesen: BERCUSSON 1999

³ ALEXY 1996, 71–158.; BOROWSKY 1998; DWORKIN 1978; HUSTER 1993; LUHMANN 1999.

⁴ A közjogi alanyi jogok jogi természetéről és a jogrendre gyakorolt hatásukról lásd: JELLINEK 1892; BÜHLER 1914.

⁵ Az államcélról lásd: ALEXY 1996, 459–465.; BACHOF 1954, 37–84. A hazai irodalomból: SÁRI 1995; SÁRI 1997. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából lásd többek között a 28/1994. (V. 20.) AB határozatot; az 1588/B/1991. AB határozatot; a 20/1990. (XII. 19.) AB határozatot; a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatot; a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatot.

Elképzelhető ugyanakkor, hogy egyértelmű tartalommal rendelkező elvek az idő során és a gyakorlati értelmezés által kopnak, vagy tartalmuk legalábbis deformálódik. Nem egy esetben a közszolgálatra irányadó elvek értelmezésénél tapasztalható ez a jelenség. Ennek természetesen nemcsak aktuálpolitikai okai vannak, hanem bebizonyosodhat, hogy a korábban szinte normának szánt elv eredeti tartalmával nem irányadó, és nem alkalmazható a normák tartalmának alakítására. A közszolgálatban ismeretes elveknek a modern közszolgálat kialakulásakor meglehetősen célirányos tartalma volt, nevezetesen az aktuálpolitikai önkény elleni védelem. Ennek megfelelően szigorú tartalommal rendelkeztek, és már a kezdetekkor is sejteni lehetett, hogy ha szövegezésükben nem, de interpretációjukban változás fog bekövetkezni.

Mielőtt ezt a problémát elemeznénk, indokolt a magyar jogrendben uralkodó néhány elvet megvizsgálni. Az Alaptörvény egy általánosan elfogadott elvet fogalmaz meg a C) cikkben. Nevezetesen a hatalom megosztásának elvét. Az N) cikk értelmében Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Míg az első esetben a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására irányuló törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni, addig az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult. A második esetben a hivatkozott elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a kormány felelős, azonban az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során ezt az elvet kötelesek tiszteletben tartani. Az Alaptörvény VII. cikke az úgynevezett „hitelvek” gyakorlati érvényesülésének intézményeit szabályozza, és több helyen, illetve többféle kontextusban tartalmaz rendelkezéseket az egyenlő bánásmód elvéről. A 39. cikk rendelkezik a közpénzek és a nemzeti vagyon kezelésével kapcsolatban a közélet tisztaságának elvéről, és más összefüggésben találkozhatunk a felelős gazdálkodás elvével is.

Más területet tekintve, a magánjogban a felek mellérendeltsége a szabályozás alapvető elve, míg a munkajogban a munkavállaló úgynevezett védelmi szükségleti igényét a felek közötti alá-fölé rendeltség határozta meg.

Lehetne még több elvet is felsorolni, de ehelyett az elvekről korábban mondtak alapján röviden értelmezzük a jelzett elvek tartalmát. A hatalom megosztásának vagy a hatalmi ágak megosztásának elve olyannyira magától értetődő, hogy mélyebb elemzése a közvélemény szintjén még a kérdésfeltevésig sem jut el. Ezzel szemben a témával foglalkozó nemzetközi és hazai irodalom behatóan vizsgálja ezt a területet. Értelmezése során súlyosabb kérdések is felmerülhetnek, így például a hatalom és megosztásának esetleges diszkrepanciája, a hatalmi ágak természete, de akár minősítésük is; nevezetesen az, hogy hány hatalmi ág van napjainkban. Lényeges a hatalmi ágak szétválasztása megsértésének metódusa is. Ebből a szempontból figyelemre méltó az Alaptörvény C) cikkely (2) bekezdése, amely a hatalom erőszakos megszerzésének, gyakorlásának, illetve kizárólagos birtoklásának tilalmáról szól. Az erőszak természete azonban koronként változik, arról nem beszélve, hogy a hatalmi ágak szétválasztása is számos formában valósulhat meg.⁶

⁶ A hatalmi ágak szétválasztása különös jelentőséget kap az amerikai *state action* doktrínájában. TRIBE 2000. A hatalmi ágak szétválasztása, a hatalmi ágak rendszere a hazai Alkotmánybíróság jellegének meghatározása során is előtérbe került. Az ezzel összefüggő vita összefoglalását lásd: ÁDÁM 1998.

A kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elve rendkívül bonyolult, és olyan sok tényező, gazdasági és politikai megfontolás mentén alakul, hogy egységes elvként nagyon nehezen lehet keretbe foglalni. Az egyik legfontosabb kérdés annak eldöntése, hogy gazdasági vagy szociális prioritások érvényesüljenek-e, ugyanis ez a fenntarthatóságnak más és más értelmet ad.

A jogrend egyik legnagyobb dilemmája az egyenlő bánásmód elve, illetve a diszkrimináció tilalmának követelménye, mondhatni parancsa. A törvény előtti egyenlőség doktrínája nemcsak a jogalkalmazást kötelezte, hanem a jogalkotást is, hiszen az anyagi jogi egyenlőségi követelmény volt az alapja a jogalkalmazással szemben támasztott eljárási-magatartási köteletségnek. Az egyenlő bánásmód politikai, etikai, morális követelményből csakhamar jogi követelménnyé vált, azonban mind a mai napig vitás, hogy a jogrend egészét átfogja-e, vagy csak közjogi elvnek tekinthető.⁷ Az egyenlő bánásmód, illetve megítélés elve a magánjogban számos vitát indukált. Az egyenlő bánásmódnak létezik egy bizonyos szociális, kiegyenlítő töltése, amely a magánjogtól – még annak konszolidált tartalmában is – idegen. Joggal tehető fel a kérdés: kinek az egyenlőségéről beszélünk, az erősek vagy a gyengék egyenlőségéről? A jogalkotás mindenesetre igyekszik ezt az elvet érvényesíteni, noha rendkívül nehéz dolga van, és ezt jól jelzi az egyre szaporodó kivételek száma és az úgynevezett „igazolt nem egyenlő bánásmód” intézményének ideológiája.

Végezetül, ami a mellérendeltséget illeti, Flume éppen arra hívja fel a figyelmet, hogy a magánjogi jogügyletek során a partnerek egyenlőtlen pozíciója szinte általánosnak tekinthető. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a gyengébb fél önrendelkezési joga és ezáltal alkupozíciója csorbulna, mert a privátautonómia épülő gazdaságban az erősebb partner gazdasági hatalma általában kiegyenlítődik.⁸ Ebből az álláspontból is kiolvasható, hogy a magánjogi jogi mellérendeltség a kívánt ideát felidéző absztrakció, amelynek fenntartásához korántsem elegendő a magánautonómia, hanem a gyengébb fél védelmében a jogalkotás is felsorakoztatja a saját intézményeit.

Az elvek kétségekívül zsinórmértékül szolgálnak, ugyanakkor az egyes korszakok és ideológiák mindig végrehajtanak némi korrekciót. Egyes elvek elhalványulnak, mások felerősödnek, egyesek nevükben is eltűnnek, míg mások azonos név alatt, de megújult tartalommal maradnak meg.

2. Elvek a közszolgálatban

A közszolgálat már a kezdetek óta kialakította a maga elit rétegét a társadalom többi munkavégző rétegéhez képest. A privilégiumok ellensúlyaként megjelentek azok a különleges követelmények, amelyek a közigazgatás szűkebb vagy tágabb területén, illetve a közigazgatás egyes szintjein dolgozók magatartását határozták meg. A modern közigazgatás és közszolgálat felerősítette ezeket az elveket, és tartalmukat markánsabban fogalmazta meg a korábbi korokhoz képest. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az egyes közszolgálati

⁷ NEAL 1999, 16–17., 46–64. A hazai irodalomból: VÉKÁS 2001, 166. Utalok végezetül az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény anomáliáira, különösen a 21. § tekintetében.

⁸ FLUME 1979, 10.

rendszerek más-más elvek mentén építik fel a közzszolgálat alapjait, azonban bizonyos konvergencia kétségkívül kimutatható.

a) A zárt közzszolgálat klasszikus példája a német modell. Annak ellenére, hogy a korábban klasszikusan zárt és a hagyományosan nyílt közzszolgálati rendszerek közelítettek egymáshoz, a zárt rendszer elveit indokolt a német közzszolgálaton keresztül ábrázolni. Az első és legfontosabb, de egyben legvitatottabb elv a politikai pártatlanság elve. A BBG megfogalmazása szerint a hivatalnok az egész népet, és nem egy pártot szolgál, feladatát pártsemlegesen kell ellátnia, és tevékenysége során az egész közösség jólétét kell szem előtt tartania.⁹ Munkája során be kell tartania a demokratikus jogrend alapértékeit, és az alaptörvény szellemében kell feladatát ellátnia. A pártsemlegesség a tisztviselő ebbéli minőségében alapkövetelmény, de a magánéletben természetesen kifejtheti véleményét. Ugyanakkor elvárható tőle ilyenkor is egy bizonyos mértéktartás és tartózkodó magatartás, amely egyértelműen utal tisztviselői mivoltára. Ezzel összefüggésben lényeges, hogy a hivatalnok munkája során teljes és személyes elkötelezettséggel tartozik hivatása iránt. Ez a követelmény kihat a szolgálalon kívüli magatartására is.¹⁰

A következő meghatározó elv a feletteséhez fűződő lojalitás, amely két magatartási követelményben ölt testet. Az egyik az utasítások teljesítése, a másik a felettes munkájának támogatása. A kivétel is lényeges, miszerint lehetséges, hogy a tisztviselőt valamilyen külön törvény alapján nem köti az utasítás.

Ezek az elvek számos olyan kötelességet indukálnak, amelyek befolyásolják a tisztviselő magánéletét is. Jó példa erre a BBG lakásválasztással kapcsolatos rendelkezése. Ennek értelmében a tisztviselőnek lakóhelye kiválasztásánál tekintettel kell lennie hivatali kötelességére, azaz úgy kell eljárnia, hogy az ne akadályozza hivatali teendőinek ellátását.

b) A brit közzszolgálati jog történeti fejlődésében a német közzszolgálathoz képest eltérő alappokkal és jogintézményi háttérrel indult, azonban a „crown servant” magatartását, jogait és kötelezettségeit a német közzszolgálathoz hasonló elvek határozzák meg. A 2015-ben hatályba lépett *Civil Service Code* (a továbbiakban: CSC) az alábbi elveket rögzíti: integritás, tisztesség, objektivitás és pártatlanság.¹¹

Az integritás elve az alábbi kötelességeket indukálta. A tisztviselőnek kötelességei teljesítésekor és jogai gyakorlásakor mindig a közzszolgálathoz kapcsolódó felelősségteljes magatartást kell tanúsítania. Minden esetben oly módon kell eljárnia, hogy szakmai munkájával kiérdemlje és megtartsa azoknak az embereknek a bizalmát, akikkel munkája során érintkeznek. Feladatait, különösen bizalmi kötelességeit úgy lássa el, hogy a közpénzeket és az egyéb forrásokat megfelelően és hatékonyan használják fel. A rábízott ügyeket hatékonyan, a nyilvánosság számára nyitottan és haladéktalanul igyekezzen ellátni. A CSC külön kötelességet fogalmaz meg a média számára adott nyilatkozatok tekintetében a közigazgatási

⁹ § 60 BBG (1): „Beamtinnen und Beamte dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei ihrer Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen.”

¹⁰ § 60 BBG (2): „Beamtinnen und Beamte haben bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergeben.”

¹¹ Ezek az elvek a kódex *civil service values* fejezetében jelennek meg.

szerv felhatalmazását és a nyilatkozat tartalmát illetően. A szabályozás külön kitér az információk kezelésére, valamint a törvények és az igazságszolgáltatás tiszteletben tartására. Az integritás elve magában foglal bizonyos magatartásbeli tilalmakat, úgymint a közszolgálat és a magánérdek összehangolásából fakadó cselekvési korlátozásokat és a szolgálatot követő időszakra vonatkozó magatartási követelményeket.¹²

A tisztesség elve magában foglalja a hibák feltárásának és haladéktalan korrigálásának köteleességét, a rendelkezésre álló források rendeltetésszerű felhasználásának követelményét. Tilalomként fogalmazza meg a CSC a hatóságok vagy a parlament megtévesztését vagy az információk elhallgatását, valamint harmadik személy befolyásolásnak tűrését és a személyes nyereszkedést.

Az objektivitás elve magában foglalja az elfogulatlanság követelményét. A tisztviselő ugyanakkor nem hagyhat figyelmen kívül kellemetlen, illetve kényes tényeket, információkat döntése meghozatala vagy tanácsadása során.

Végezetül a pártatlanság elve összetett követelményeket indukál. Ez az elv alapvetően két részből áll, az általános és a politikai pártatlanságból. Az előbbi kifejezi az igazságos, méltányos, tisztességes eljárást valamennyi ügyben, továbbá tartalmazza a szolgálat és az esélyegyenlőség iránti feltétlen elkötelezettséget. A politikai pártatlanság elvének legfontosabb követelménye a mindenkori kormány szolgálata, függetlenül a tisztviselő politikai elkötelezettségétől. Hivatali magatartását kizárólag a törvények határozhatják meg. Tevékenységének, hivatali kapcsolatai alakításának meg kell felelnie a regnáló kormány által kialakított követelményeknek, ugyanakkor alkalmasnak kell lennie arra, hogy egy későbbi kormány szolgálatába állítsa azokat. Be kell tartania mindazokat a politikai korlátozásokat, amelyek hivatali tevékenységével kapcsolatosak. Lényegesek a politikai pártatlanságból fakadó tilalmak is. Ezek értelmében a tisztviselő nem járhat el pártpolitikai megfontolások alapján, a tudomására jutott hivatalos vagy egyéb bizalmi információkat nem használhatja fel pártpolitikai célokra. Az ügyek intézését, valamint hivatali tanácsait nem befolyásolhatják a személyes politikai nézetei.¹³

c) Nem mellőzhető a francia közszolgálatot meghatározó elvek áttekintése, hiszen Európa egyik nagy tradícióval és hatással rendelkező intézményrendszeréről van szó. A hosszú időn át tartó, változásokkal tarkított fejlődés a 19. század végére, a 20. század elejére kialakította a francia közszolgálatot meghatározó alapvető elveket. Ezek az alábbiak: egyenlőség, folyamatosság és alkalmazkodás. A közszolgálatban foglalkoztatottak jogállásáról szóló kerettörvény, valamint egyéb, a közszolgálat egyes területeit szabályozó törvények határozzák meg ezeknek az elveknek a tartalmát. Az egyenlőség elve összetett, jelenti azt is, hogy mindenkinek egyenlő esélye van a közszolgálati tisztségek betöltésére, ugyanakkor ebből következik a köztisztviselővel szembeni feltétlen pártatlanság követelménye

¹² „You must not:

- misuse your official position, for example by using information acquired in the course of your official duties to further your private interests or those of others,
 - accept gifts or hospitality or receive other benefits from anyone which might reasonably be seen to compromise your personal judgement or integrity,
 - disclose official information without authority (this duty continues to apply after you leave the Civil Service).”
- In Statutory guidance the Civil Service Code (Uptated 16 March 2015).

¹³ Lásd részletesen: HALLIGAN 2003, 27–69.; FRY 2003, 13–33.

is. Ez a pártatlanság azonban nem jelenti azt, hogy a tisztviselő semmilyen politikai aktivitást nem fejthet ki. A tisztviselő számára biztosított a véleménynyilvánítás szabadsága, amelybe beletartozik a politikai vélemény is. A tisztviselők szakszervezetet alapíthatnak, biztosított számukra a sztrájkhoz való jog, és az ügynevezett részvételi jogokkal is rendelkeznek. Végezetül az egyik legfontosabb elv a tisztviselők védelme, amely egy rendkívül összetett intézményrendszerhez kapcsolódik.

Látható, hogy a francia közszerződési rendszert meghatározó elvek széles körű garanciákat biztosítanak a tisztviselők részére. Többben megjegyzi, hogy talán emiatt időszakonként csökken a közszerződés hatékonysága, ami kihat a közigazgatás egészére.¹⁴ Ebből a szempontból két elv érdemel figyelmet. Az egyik az, amely az ügynevezett szabadságjogokat biztosítja, különös tekintettel a sztrájkhoz való jogra, illetve a részvételi jogokra. A sztrájkhoz való jog – szemben a francia szabályozással – nem minden országban biztosított a tisztviselők vagy egyes csoportjaik számára. A másik elv a folyamatosság, amelynek két oldala van. Az egyik a jogok és köteleességek egyoldalú meghatározása, amely a jogalkotó számára tág mozgásteret jelent. Ez azért fontos, mert a közigazgatás folyamatosságát, a feladatok zökkenőmentes ellátását hivatott biztosítani, és minden zavaró körülmény kiiktatására irányul. A folyamatosság ugyanakkor összekapcsolható a tisztviselő elmozdíthatatlanságának elvével, amely természetesen nem a szó szoros értelmében megvalósuló intézmény, de nagyon fontos garancia a közszerződésben foglalkoztatottak számára.

d) A leírtakból következően megállapítható, hogy a pragmatikájukban ugyan különböző közszerződési rendszerek elvei hasonlóságot mutatnak. Ebből a szempontból viszont a többitől eltér az Amerikai Egyesült Államok közszerződés. Az amerikai közszerződési rendszer alapjai a 19. század végén alakultak ki. A rendszer több elemből állt, nevezetesen számos intézményt vettek át a különböző nyugat-európai országok közszerződéséből, de támaszkodtak a progresszív amerikai hagyományokra is.¹⁵ Ez a vegyes rendszer azonban állandó feszültségek forrásává vált. Az európai hagyományokhoz tartozott ugyanis a professzionális hivatalnokréteg, amely huzamosabb ideig ragaszkodott semlegességéhez és a szolgálat folyamatosságához. A másik oldalon viszont kialakult egy politikailag befolyásos réteg, amely egyre erőteljesebben befolyásolta a *meritrendszer*t és – mint ahogyan a politika egészét – magukat az Európában ható közszerződési elveket. Az ügynevezett *political spoils* rendszere azért alakulhatott ki, mert az éppen aktuális döntéshozó egyre szélesebb területen ellenőrizte a végrehajtás különböző szintjeit, ami magától értetődően hatott a közszerződés de facto helyzetére, majd később a közszerződésben foglalkoztatottak jogállására is. Ennyiben az amerikai közszerződés lényegében különbözött a nyugat-európai közszerződésrendszerektől.

A tiszta zsákmányszerzés időszaka formálisan 1883-ig, a *Civil Servant (Pendleton) Act* hatálybalépéséig tartott.¹⁶ „A reformerek azzal a széles körben elterjedt gonosz erővel

¹⁴ Lásd ennek kritikai összefoglalását: HAZAFI 2014, 19–21.

¹⁵ INGRAHAM–MOYNIHAN 2003, 175.

¹⁶ HOOGENBOOM 1959.

kívántak leszámolni, amely elsikkasztja (kifosztja) az országot.”¹⁷ A *Pendleton Act* alapvetően a brit közzszolgálat elveit kívánta meghonosítani Amerikában, ami egyet jelentett az adott politikai hatalomhoz való feltétlen lojalitás¹⁸ megszüntetésével. Az új rendszer korlátozta a közzszolgálat politikai befolyását, a képzett közzszolgálat kialakítása volt az egyik fő cél, valamint a kiválasztás kompetitív alapokra helyezése. Ez a rendszer az úgynevezett „merit”-elvet állította középpontba. Ez a változás, különösen a képzett közzszolgálati alkalmazottak tömeges megjelenése, mély változást eredményezett a közzszolgálat politikai kontrolljában. Ugyanakkor a nem képzett alkalmazottak továbbra is teljesítették a politikai ortodoxia követelményeit, feltétlen lojalitásuk megmaradt, ugyan nem közvetlenül egy párt, hanem a főnökük irányában, aki azonban valamely párt álláspontját képviselte. A *meritrendszer* következetes alkalmazása azonban több tekintetben is ellenállásba ütközött, amit jól jelez az 1883-ban létrehozott Civil Service Commission munkájának és hatékonyságának romlása és az a tény, hogy egyre erőteljesebben követelték a zsákmányelv visszahozását a közzszolgálatba. A Commission és jó néhány hivatal összetűzésbe került egymással, különösen a kiválasztással kapcsolatban, amelynek során nem egyszer játszottak szerepet a politikai szempontok.

Mindezek ellenére a Commission betöltötte funkcióját, befolyása nőtt, és kétségkívül hatással volt a *Pendleton Act* realizálására. Volt azonban ennek a rendszernek a korábbihoz képest – és ennek a viszonyításnak a hangsúlyozása lényeges – egy nagy hátránya. Nevezetesen nem biztosított gyors karrierlehetőséget. Ez a két világháború közötti időszakban egyre erőteljesebben éreztette hatását, és egyre több elem szivárgott vissza a közzszolgálatba a zsákmányszerzés elvéből.

Ez a folyamat az amerikai közzszolgálat viszonylagos fragmentációját eredményezte. Minden egyes szervezet a felszínen akart maradni, ezért igyekeztek egyre rugalmasabb megoldásokat bevezetni, és ez siettetett a klasszikus *meritrendszer* szétesését. Jól tükrözi ezt az érdemen alapuló díjazás bevezetése és eltörlése körüli vita a múlt század nyolcvanas éveiben.¹⁹ Annak ellenére, hogy a közzszolgálat működése és szabályozása részleteiben változott az egyes elnökök alatt, egy tendencia mégis kimutatható: több politika és kevesebb adminisztráció.²⁰ A későbbiekben – a múlt század kilencvenes éveiben – egyre erőteljesebben került előtérbe az egyszerűsítés, a hatékonyság és a költségek csökkentése, ami elsősorban a leépítés (*downsizing*) politikájában nyilvánult meg. Ezzel párhuzamosan erősödött a közzszolgálat politikai ellenőrzésének igénye és gyakorlata.

Ennek akár valamiféle ellenhatásaként is minősíthető a Bill Clinton elnöksége idején megindult *reinvention's policy*,²¹ amelynek része volt egy új *labour-management* kapcsolatrendszer kimunkálása. Ennek részeként születtek meg Clinton idején a közzszolgálat átalakítására vonatkozó javaslatok. Ezekben az alábbi elvek, illetve követelmények fogalmazódtak meg: a közzszolgálat rendeltetésének egyértelmű meghatározása, valamint olyan

¹⁷ „[W]e have to deal with a wide-spread evil, which defrauds the country in the collection of taxes on a scale so gigantic that the commissioners of revenue, collectors, assessors, and Treasury officers – at least those of them who are honest – bow their heads in shame and despair. We have to deal with an evil that is manifest here and there and everywhere.” Julius Bing szavait idézi: HOOGENBOOM 1959, 301.

HOOGENBOOM 1959, 303.

¹⁹ INGRAHAM–MOYNIHAN 2003, 177–178.

²⁰ INGRAHAM–MOYNIHAN 2003, 178.

²¹ Lásd erről részletesen: INGRAHAM 1996.

rendszer kialakítása, amelyben a teljesítmény mérhető; a közszolgálat középpontjában az ügyfélnek kell állnia. Lényeges továbbá a felelősségi rendszer elveinek a lefektetése, amelynek a szervezethez és annak funkciójához kell igazodnia. Támogatni kell az egyes szervezetek feladathoz igazodó átalakítását. Végezetül mindezekhez meg kell találni a megfelelő és kiszámítható finanszírozási forrásokat.²² Ezeknek a törekvéseknek a sikere ugyan vitatható, de kétségtelen, hogy kijelölték azt az utat, amely a közszolgálat egésze számára lehetőséget nyújtott egy hosszabb távú átalakulásra. Egy tendencia ugyanakkor minden reformtörekvésben kimutatható, nevezetesen a Pendleton Act hatása.²³

e) Mielőtt a hazai közszolgálat tartalmát meghatározó elveket vizsgálnánk, indokolt néhány következtetés levonása. Azok az elvek, amelyek a modern (polgári) közigazgatást eredetileg meghatározták, egyidejűleg két követelménynek próbálták a közszolgálatot megfeleltetni. Az egyik az államhoz, illetve az állam demokratikus hatalomgyakorlásához kapcsolódik: az államnak a minőségükben új feladatok ellátásához magasan képzett tisztviselőkre, egy elkülönült elit alkalmazotti rétegre volt szüksége. A korábban már említett deperszonalizált állam lehetővé tette azt is, hogy a köztisztviselő ne egy adott, hanem a mindenkori hatalomgyakorlóhoz legyen lojális. Ennek fenntartása természetesen függött az adott ország politikai rendszerének alakulásától és nem utolsósorban a régi rezsimtől való elszakadástól. A másik követelmény a polgároknak (ügyfeleknek) való megfelelés a közszolgálat minden szintjén.

A tapasztalatok szerint ezeknek a valóban magas és követendő elveknek a gyakorlatba – a konkrét jogalkotás tartalmába a normák, illetve a jogalkalmazás szintjén – történő átültetése több tényező miatt nehézségekbe ütközött. Az adott hatalomgyakorlónak ugyanis szüksége volt és van ma is a hozzá lojális közszolgálatra, noha ezt a törekvést a normák szintjén igyekszik ellensúlyozni. Látható, hogy az elvek megjelennek a normák szintjén, de a kiválasztás, az értékelés és különösen a közszolgálati jogviszony megszüntetésének szabályai több esetben képesek ezeket az elveket némileg háttérbe szorítani (*backdoors effektus*). A probléma úgy is ábrázolható, hogy milyen módon és milyen szintig érvénysül a zsákmány és a „merit”-elv. Ami az ügyfélcentrikus közszolgálatot illeti, a tisztviselői réteg – legalábbis egy szint felett – olyan privilégiumokban részesül, amelyben a többi foglalkoztatott nem. Ez nem feltétlenül az illetmény színvonalában ölt testet, hanem elsősorban a stabilitásban. A garanciák adott körülmények között feszültséget okozhatnak, amelyet éppen az állam igyekszik tompítani, nem egy esetben a kisebb létszámú közigazgatás-közszolgálat ígéretével.

Összefoglalásképpen megállapíthatjuk, hogy a közszolgálatot meghatározó elvek absztrakt tartalmukban változatlanok, konkrét normatartalmuk azonban időről időre formálódik, és az elv alkalmazása a részletekből válik megfejthetővé.

²² INGRAHAM–MOYNIHAN 2003, 187.

²³ INGRAHAM–MOYNIHAN 2003, 190.

3. A hazai közzszolgálat elvei

a) A következőkben a Ktv.-ben megfogalmazott elveket ismertetjük. A kezdetekkor a törvény hatálya alá tartozó foglalkoztatottakra vonatkozóan azonos elveket fogalmazott meg a jogalkotó. Ezek az alábbiak: pártpolitika-semlegesség, korszerű szakmai ismeretek, pártatlanság. A törvény indokolása értelmében „a demokratikus jogállam működésének feltétele, hogy mind az állami közigazgatási, mind az önkormányzati közigazgatási rendszerben világosan elhatárolhatók legyenek a politikai és közigazgatási funkciók. Ezt szolgálja a közigazgatási tevékenység elhatárolása a politikától, a korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, kizárólag a köz érdekében munkálkodó, a társadalom által megbecsült köztisztviselői kar kialakítása, amely lehetővé teszi a közügyek demokratikus intézését.”²⁴ Az indokolás a következő mondatban kiemeli a jogállam ideáját, amennyiben rögzíti, hogy olyan személyi állományra van szükség, „amely megfelelő távolságot tart a politikától, és szakértelmét a jogszabályok feltétlen tiszteletben tartásával a közérdek szolgálatába állítja”.²⁵

A Ktv. hitet tesz az érdemeken alapuló előmeneteli rendszer mellett, amennyiben „a szabályozás alap gondolata, hogy csak a meghatározott teljesítmény fejében előre kiszámítható besorolás, illetmény teheti vonzóvá a közzszolgálati jogviszonyban befutható pályát”. Ennek megfelelően „a szigorúbb képesítési előírásokat, az ismeretek folyamatos bővítését, az állandó készenlélet csak a tisztességes megélhetést biztosító illetménnyel lehet megfelelően honorálni”.²⁶

A Ktv. szövegezésében tehát a pártsemlegesség, a befolyástól mentes közzszolgálat a kiegyensúlyozott közigazgatás alapja. A hivatkozott elvek megfelelnek a modern polgári demokratikus közzszolgálat nyugat-európai elveinek, amire az indokolás utal is. Megfelelnek továbbá a magyar közjog demokratikus hagyományainak, amit szintén jelez a törvény indokolása. Lényeges továbbá, hogy ezek az elvek egyaránt vonatkoznak a szűkebb értelemben vett közigazgatási szervekre” és a velük közzszolgálati jogviszonyban álló „köztisztviselőkre, ügykezelőkre és fizikai alkalmazottakra.”

Mit jelent mindez a köztisztviselői életpálya szempontjából? A Ktv. eredeti 5. §-a értelmében a közzszolgálati jogviszony az állam és az önkormányzat, valamint a nevükben foglalkoztatott köztisztviselő, ügyintéző, fizikai alkalmazott között munkavégzés céljából létesített jogviszony, amelyben mindkét felet „sajátos kötelezettségek terhelik és jogok illetik meg”. A sajátos kötelezettség, illetve jog nincs önállóan definiálva, a törvény tartalmából és az indokolásból azonban egyértelműen kiderül, hogy ez az új jogviszony eltér az Mt.-ben szabályozott munkajogviszonytól. Több dokumentum – például a közzszolgálati etikai kódex²⁷ – is utal arra, hogy a közzszolgálati jogviszony kodifikációja szakít a rendszerváltozás előtti munkajogi szabályozásnak azzal a felfogásával, amely szerint az amúgy

²⁴ Általános Indokolás első két mondata.

²⁵ Általános Indokolás harmadik mondata.

²⁶ Általános Indokolás második bekezdése.

²⁷ Közzszolgálati Etikai Kódex: „A Ktv. elfogadása éles szakítást jelentett a munkajogi szabályozás korábbi egységes szemléletével, mivel az akkori Munka Törvénykönyve alapvetően nem tett különbséget a munkavállalók között aszerint, hogy a közigazgatásban vagy a mai fogalmak szerinti versenyszférában dolgoztak. Gyakran pártpolitikai iránymutatások döntöttek el fontos személyzetpolitikai kérdéseket a közigazgatásban és a foglalkoztatás egyéb területein egyaránt.”

egységes munkajogviszonynak csupán egy alfaja az államigazgatásban foglalkoztatottak jogviszonya.²⁸

Mindazonáltal, a Ktv. ezt az elvet – legalábbis a kezdetekkor – nem tudta maradéktalanul átültetni a norma szintjére, ami témánk szempontjából lényeges. A korábbiakban utaltunk arra, hogy az Mt. a Ktv.-nek és a Kjt.-nek is háttérjogszabálya maradt, igaz ellentétes megoldással. A Kjt. eredeti 71. §-a akként rendelkezett, hogy a közszolgálati jogviszonyra a Munka Törvénykönyve szabályait akkor kell alkalmazni, ha e törvény kifejezetten elrendeli. Ebből a szempontból tanulságosak egyes Ktv.-kommentárok szerkesztési megoldásai, amelyek mintegy kompilálták a Ktv. és az Mt. alkalmazni rendelt normáit.²⁹

Az előbbieken felsorolt elvek normaadaptációját kezdjük a pártsemlegesség és a pártatlanság elemzésével. A pártpolitikai semlegesség kifejtése nem található meg a Ktv. normaszövegében, ugyanakkor több szabályban is megjelenik, általában valamilyen magatartás korlátjaként. Ami a pártsemlegesség bővebb kifejtését, magyarázatát illeti, nem szükséges a norma szintjén kifejteni ennek lényegét, hiszen a Ktv. átveszi több hasonló tartalmú kódex megfogalmazását, amennyiben a köz érdekében rendeli tevékenykedni a közszolgálatot. A politikamentesség, illetve a tisztviselő feladatai ellátása során a pártsemlegesség biztosítása megjelenik az összeférhetetlenség szabályai között. A Ktv. 21–22. §-a mind a pártatlanság, mind a pártsemlegesség tekintetében állít fel korlátokat. A törvény indokolása ezzel összefüggésben hangsúlyozza a közigazgatási, valamint a gazdasági és politikai funkciók nemkívánatos összefonódásából eredő veszélyek megelőzésének, illetve elhárításának fontosságát. A munkavégzés szabályozása ugyan rendkívül szűkszavú,³⁰ hiszen az Mt. magatartási szabályait vette át a Ktv., de a pártatlanság elve itt is megjelenik. Végetetül figyelemreméltó a közszolgálatás-nyilvántartásra vonatkozó szabályozás, amelynek értelmében a „köztisztviselő nem köteles politikai, vallási, világnézeti meggyőződésére, tevékenységére, magánéletére vonatkozó adatokat közölni, mivel a közigazgatási szerv ilyen adatokat nem tarthat nyilván”.³¹

A pártsemlegesség érzékeny területe a közszolgálati jogviszony megszüntetésének is. A közlönyállapot szerinti normaszöveg a későbbi módosításhoz képest egyszerű, és ebben az időszakban a világnézeti, pártpolitikai alapon nyugvó felmondás realitása sem ért el veszélyes mértéket. Ugyanakkor már itt érdemes felhívni a figyelmet egy látens feszültségforrásra. A tisztviselő és a felettes közötti kapcsolatot a Ktv. a korabeli Mt. rendelkezései alapján közelítette meg. Ez a kapcsolat leszűkült a felettes utasításának végrehajtási kötelességére, valamint az utasítás megtagadásának lehetőségeire. A főnök-beosztotti viszony azonban egyben bizalmi viszony is, és nem merül ki csupán az utasítás végrehajtásának vagy megtagadásának problematikájában. Több ország közszolgálatra vonatkozó szabálya a tisztviselő kötelességének írja elő felettese szakmai munkájának támogatását. Ilyen esetben természetesen előfordulhat véleménykülönbség, amely a jogalkalmazás szerint

²⁸ Az 1967. évi II. törvény felhatalmazása alapján a 38/1973. (XII. 27.) MT rendelet és a 14/1973. (XII. 27.) MüM rendelet szabályozta az államigazgatási szervekre vonatkozó eltéréseket. Ezt a szabályozási rendszert a korabeli kommentárok az „egyes munkáltatókra vonatkozó eltérő rendelkezések” cím alatt tárgyalták. Lásd: RADNAY 1989, 819–822.

²⁹ CSÉFFÁN 2005.

³⁰ A Ktv. eredeti 37–41. §-a egy cím alatt szabályozza a munkavégzést és a munkaidőt.

³¹ A Ktv. indokolása a 62–65. §-hoz.

önmagában nem minősül felmentési oknak.³² A hivatkozott határozat ugyan a magánmunkajog területét érinti, de álláspontunk szerint azonos megítélésben részesül a közzszolgálati jogviszony esetében is. Itt azonban megjelenhet egy további szempont is, nevezetesen a lojalitás értelmezése, amely a közzszolgálati jogviszonynak a magán-munkajogviszonyhoz képest karakteresebb szubordinációja miatt fokozottabb elemzést kíván a jogalkalmazótól. (Lásd a bizalomvesztésről az alábbiakban.)

A pártsemlegesség követelménye még egy területen követhető nyomon, nevezetesen a kiválasztásnál, a közzszolgálati jogviszony létesítésénél. Ebben a fázisban kiemelt jelentősége van a pályázatnak és a versenyvizsgának. A Ktv. hatálybalépésekor a jogalkotó meglehetősen magánjogi megközelítést alkalmazott, amely kiolvasható az indokolásból is. A pályázattal kapcsolatban az indokolás rögzíti, hogy „a közzszolgálati jogviszony létesítésének különböző módjai lehetnek, pl. pályázat, versenyvizsga stb. Mivel versenyvizsga, pályázat kiírását jogszabály nem tiltja, külön jogi szabályozásra csak a Javaslatban szereplő tartalmi rész kérdésekben van szükség.”³³

A kiválasztás módszere nem csupán a pártsemlegesség követelményét érinti, hanem a szakmai felkészültséget is. Attól függetlenül, hogy a Ktv. kötelező feltételeket határoz meg egy adott beosztás ellátására, a pályázat hiánya az adott személy kiválasztásánál rendkívül széles mozgásteret ad a munkáltató számára. A Ktv. későbbi módosításánál ez a szabály érdemben nem változott meg.

Végezetül utalunk a Ktv. minősítési, előmeneteli és díjazási rendszerére, amely szintén viszonylag egyszerű és objektivitásra törekvő szabályokat tartalmazott, amelyek biztosították a szakmailag képzett tisztviselői réteg kialakulását.

b) A Ktv. módosításai során bekövetkező változások némileg alakítottak a közzszolgálati elvek értelmezésén. Módosult a közzszolgálati jogviszony meghatározása is, és a 2003-ban történt módosítás³⁴ alapján különleges jogviszonyról van szó, amelyben a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik, és jogosultságok illetik meg.³⁵ Mit jelent e megfogalmazás második része? Ez a szöveg pontosabb, mint a korábbi, és egyértelműen rögzíti, hogy a munkáltatónak elsősorban a jogai és a köztisztviselőnek alapvetően a kötelezései térnek el a munkajogviszony tartalmát meghatározó jogoktól és kötelezésektől. Azért a munkáltatói jogokat és a tisztviselői kötelezéseket emeljük ki, mert az alá-fölé rendeltség valamennyi foglalkoztatásra irányuló jogviszonynak a velejárója, annak csupán megjelenési formája és intenzitása különböző. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy éppen a közzszolgálati jogviszonyban vannak olyan munkáltatói kötelezések – elsősorban az ügyvezetett gondoskodási kötelezés területén –, amelyek a magánmunkajogban nem, vagy nem tipikusan jelennek meg. Kétségtelen az is, hogy azok a privilégium jellegű juttatások, amelyek jogszabályon alapulva teremtik meg az említett munkáltatói kötelezést, számos tényezőtől

³² BH2008. 100.

³³ Indokolás a Ktv. 10. §-ához.

³⁴ 2003. évi XLV. törvény.

³⁵ E helyütt nem térünk ki a módosításnak arra a részére, amelynek értelmében a fizikai alkalmazottakra nem terjed ki az említett „különleges jogviszony” hatálya.

függnek.³⁶ E többletjogok, illetve többletkötelezettségek teljesíthetősége mindenekelőtt függ a gazdaság helyzetétől, de a hatalomgyakorló szándékától is, amely ebben a tekintetben tág keretek között mozog.³⁷

Ami a kiválasztást illeti, a kötelező pályázati rendszer, valamint a versenyvizsga valójában nem vert gyökeret a Ktv. hatálya alatt. Egy rövid ideig tartó kivételtől eltekintve³⁸ a pályázat és a versenyvizsga csupán lehetőség maradt a kiválasztásnál. Bővültek a közszolgálati jogviszony megszüntetésének tényállásai, amelyek a közszolgálatra ható elvek szempontjából lényegesen. Ezek közül meglehetősen vitatott a bizalmatlanságra alapított felmentés. A Ktv. 17. § (2) bekezdés d) pontja értelmében a közszolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha a köztisztviselő vezetőjének bizalmát elveszti. A 2011. évi LII. törvény indokolása erről csupán annyit mond, hogy a köztisztviselő „szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait. Bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő ezt a kötelezettségét megszegi.” Kérdéses a szakmai lojalitás tartalma, legalábbis abban az értelemben, hogy mennyiben keveredik, illetve keveredhet a politikai lojalitás területével. Erre a kérdésre a Kttv. elemzése során térünk ki.

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a Ktv. megjeleníti azokat az alapértékeket, amelyek általában a közszolgálatot befolyásolják. Elmozdulás egészen a Ktv. időbeli hatályának a végéig nem következett be, igaz ugyanakkor, hogy a jogalkotó nem törekedett olyan szigorú szabályozás bevezetésére sem, amely talán következetesebben járult volna hozzá az említett elvek érvényesüléséhez.

c) A Ktjv. preambuluma a Ktv.-hez képest bővebben taglalja a közszolgálatra ható elveket, és bizonyos hangsúlyeltolódás is megfigyelhető. A preambulum megfogalmazása szerint a közszolgálatnak hatékonynak és költségtakarékosnak kell lennie, a központi közigazgatásnak demokratikus elvek alapján kell működnie, a kormánytisztviselő alapértékei a pártsemlegesség, a hazaszeretet. A központi közigazgatásnak a Magyar Köztársaság érdekeit és a közjót kell szolgálnia. Egyébiránt ez a jogszabály meglehetősen nehezen értelmezhető, a közszolgálati és a kormánytisztviselői jogviszony szétválasztása sem indokolható. Mindenesetre a Ktjv. megkísérelt néhány olyan elemet beépíteni, amelyek a közszolgálat elveivel ellentétesek. Ilyen volt a már tárgyalt indokolás nélküli felmentés esete. Az Alkotmánybíróság határozatában³⁹ foglaltakkal összefüggésben hivatkozni kell a felmondással kapcsolatos egy másik AB-döntésre. A 11/2001. (IV. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a „szabad és korlátozhatatlan” felmondás jogából indult ki. Ettől az Mt. és – az adott ügyben – a Kjt. szabályozása eltér, amit a testület pozitív diszkriminációként (!) értékelt. Ebben az esetben a „nyugdíjas munkavállaló” (közalkalmazott) vonatkozásában az indoklási köteleesség mellőzhetőségét nem találta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság.

³⁶ A tizenharmadik havi illetmény tekintetében lásd: BERKE–KISS 2005. Ehhez kapcsolódva lásd a 32/2005. (IX. 15.) AB határozatot.

³⁷ Megjegyezzük, hogy ugyanezt a szabályt a 2011. évi LII. törvény a következő pontban tárgyalandó Ktjv. 8. § (2) bekezdés e) pontjába is beiktatta.

³⁸ Lásd a Ktv. 2006. évi LVII. törvénnyel történt módosítását, valamint a 126/2009. (VI. 15.) Korm. rendeletet a közigazgatási versenyvizsgáról.

³⁹ 8/2011. (II. 18.) AB határozat. IV. 2.

A vonatkozó ügyben az Alkotmánybíróság hivatkozott arra, hogy a rendszerváltozást követően Magyarországon is a zárt közzszolgálati rendszer szabályozása valósult meg. A testület rámutat, hogy „a köztisztviselői jogviszony tartalmát a jog arra figyelemmel szabályozza, hogy a köztisztviselők az állam feladatait látják el, feladataik ellátása során közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak, s ez megköveteli, hogy a törvény más munkavállalókhöz képest többlet-követelményeket támasszon a köztisztviselőkkel szemben. A köztisztviselők tevékenységének a közérdeket kell szolgálnia, szakszerű, pártatlan, befolyástól és részrehajlástól mentes kell, legyen, ezért korszerű és magas szintű szakmai feltételeknek kell megfelelniük, munkájukért fokozott felelősség terheli őket, szigorú összeférhetetlenségi szabályok érvényesülnek velük szemben, ugyanakkor mivel a köztisztviselői illetmények forrása az állami költségvetés, a közzszolgálatban elérhető jövedelmek általában alatta maradnak az üzleti szférában elérhető béreknek.” E többlet-követelménynek mintegy ellentétélezése – többek között – a kiszámítható és biztonságos köztisztviselői életpálya megteremtése, amely lényeges eleme a köztisztviselő közzszolgálati jogviszonyának. Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság szerint a bevezetett szabályozás „megszüntette a közzszolgálati jogviszonyok Ktv. által biztosított relatív stabilitását”.

Ennek a határozatnak a most idézett mondat a leglényegesebb része. Az említett folyamatosság, stabilitás és az úgynevezett „elmozdíthatatlanság” természetesen nem jelenti a közzszolgálati jogviszonyba történő bebetonozottságot. Az indokolás nélküli felmentés azonban bármilyen munkáltatói-hatalmi törekvés elérésére alkalmas lehet, ezért kiiktatásának nem csupán munkajogi, hanem általános politikai vonatkozásai is vannak.⁴⁰

d) A Kttv. elemzését a közzszolgálatban érvényesülő elvek tekintetében szintén a preambulum tartalmával kezdjük. Ennek értelmében az államnak olyan közzszolgálaton kell alapulnia, amely „erős, de az indokoltnál nem nagyobb”, „a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes”. A további szövegben megjelenik még egy követelmény, nevezetesen a költségtakarékosság.

Ami a közzszolgálatban érvényesülő elveket illeti, elsőként két területre kell felhívni a figyelmet. Az egyik az „általános magatartási követelmények”, a másik a „kormánytisztviselői hivatás etikai alapelvei”. Az általános magatartási követelmények eredeti szövegezése kifejezetten a közzszolgálati (köztisztviselői, kormánytisztviselői) jogviszonyokra vonatkozó – az általános követelményekhez képest – többlet-követelményeket fogalmazott meg. Rendkívül fontos ebben a kontextusban a jó közigazgatás említése, amely alatt a mindenkori politikai döntéshozó által irányított közigazgatás értendő. A későbbi módosítások magukon viselik az Mt. hasonló rendelkezéseinek a nyomait, olyan általános elvek is megjelennek, amelyek valamennyi foglalkoztatási jogviszonynak a tartalmára hatnak. Ez a párhuzamosság ugyanakkor nem róható fel a jogalkotónak.

A kormánytisztviselői hivatás etikai alapelvei között első helyen szerepel a hűség és elkötelezettség: hűség valamihez, elkötelezettség valami iránt. A hűség és elkötelezettség – hasonlóan az ismertetett nyugat-európai megoldásokhoz – a mindenkori alkotmányhoz, az államhoz, a demokratikus jogelvekhez stb. kapcsolódik. A hűség nem egy adott személyhez, nem egy adott politikai ideológiához és nem egy párthoz kötődik. A nemzeti

⁴⁰ Lásd ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság által is hivatkozott Recommendation No. R(2000) of the Committee of Ministers to Member States on the Status of Public Officials in Europe-t.

érdek előnyben részesítése magából az igazgatás tárgyából fakad, hiszen egy adott ország közigazgatásának a személyzetét alkotják a kormánytisztviselők. A Kttv. 83. §-ához kapcsolódik a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe, amely mindazokat az elveket és követelményeket rögzíti, amelyeket e fejezet bevezetésében ismertettünk.

A közzolgálati életpálya általános elemzésénél kimutattuk, hogy az életpálya komplex rendszer, amely a teljesítményértékelés, a minősítés, az előmeneteli rendszer együttesén alapul. A teljesítményértékelés és a minősítés befolyásolja a tisztviselő díjazásának alakulását is. E helyütt nem érintjük a teljesítményértékelési és minősítési rendszerek sajátosságait, esetleges anomáliáit, hanem csupán azok hatását érintjük a Kttv. díjazási szabályaira hivatkozva. Az illetményrendszer egyik neuralgikus pontja az úgynevezett alapilletmény-eltérítés. A szabályozás alap gondolata nem ismeretlen más országokban sem, azonban az eltérítés mértéke álláspontunk szerint túlzott, adott esetben a vezető szubjektivitásának is teret enged.

e) A szűkebb értelemben vett közzolgálat keretein belül az Áttv. néhány rendelkezését kell megvizsgálni. A törvény preambuluma a korábbiakban ismertetett megfogalmazásokhoz képest érdemi újdonságot nem tartalmaz. Az egyes részletbeli különbségek a törvény szervi-személyi hatályából adódó eltérésekkel magyarázható. E tanulmányban az Áttv. megalkotását úgy jellemeztük, hogy az egyben a sokat hangoztatott egységesség végét jelenti. Ezt látszik alátámasztani a törvény indokolása is. Az „Általános indokolás” kiemeli, hogy „a tisztviselői jogállás kérdését nem a közigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a szervezet alapproblémáitól elválasztva, mint egy külön világot rendez, hanem – helyesen – azokkal egységben kezeli”. Természetesen, ez is képezhet koherens szabályozást, azonban az egyes törvények tartalma nem ezt mutatja, még abban az esetben sem, ha az Áttv. alapvetően a Kttv.-re épül. Vannak azonban jelentős – mondhatni, elvi szintű – eltérések, például a díjazás tekintetében.⁴¹

f) E fejezet összegzésekképpen megállapíthatjuk, hogy a közzolgálatot meghatározó elvek lényegükben nem változtak. Ennek alapvető oka kétségtelenül az, hogy a modern közigazgatás kialakulásának időszakában születtek, hatásuk a közjog világára legalább olyan jelentőségű volt, mint a magánjogot meghatározó elvek a magánjog világára. A környezet azonban időről időre változott, a közjog és a magánjog határai már nem jelentek meg olyan éles kontúrokkal, mint korábban. Az állam feladatai nemcsak bővültek, hanem minőségükben formálódtak át, és a magánjogban is megjelentek a közjogi elemek. Mindennek az lett a következménye, hogy a magánjogi és a közjogi jogviszonyok tartalma is változott. A hatalomgyakorlás módja, a végrehajtó hatalom szerepének többszöri újragondolása szintén hatott a közzolgálati jogviszony tartalmára.

Ez a kutatás a közzolgálat egységességével és differenciáltságával foglalkozik. Már most indokolt hangsúlyozni, hogy az egységesség nem jelenti a részleteiben, minden elemében egységes közzolgálatot, és a differenciáltság sem azonos a közzolgálat elemi szinten történő fragmentációjával. Az összehasonlító elemzések azt támasztják alá, hogy számos országban törekednek a koherens közzolgálat megteremtésére, ugyanakkor erős

⁴¹ Lásd különösen az Áttv. 19. §-át, valamint a törvény 18–20. §-ához tartozó indokolást.

differenciálódás is megfigyelhető. Az előző inkább elvi-dogmatikai igény, az utóbbi a gyakorlati szükségszerűség – nem egyszer – alkalmi szülöttje. A közszolgálatot meghatározó elvek azonban alig változnak. Ez az állandóság azért kell, mert az elvektől való eltérés nem az elvek halálát jelenti, hanem lehetőséget arra, hogy visszatérjünk hozzájuk.

Vákát oldal

MÁSODIK RÉSZ

AZ ÉLETPÁLYÁK SZABÁLYOZÁSÁNAK ÖSSZEHASONLÍTÁSA AZ EGYSÉGESSÉG ÉS A DIFFERENCIÁLTSÁG SZEMSZÖGÉBŐL

Vákát oldal

Általános rész:

Az egységesítésről és a differenciálásról általában

Vákát oldal

I. Egységesség és differenciáltság a kormányzati szolgálati, közszolgálati és állami szolgálati jogviszonyban

1. A kezdetek: egységesség a közszolgálati szabályozásban

Ebben a fejezetben arra keressük a választ, hogy milyen módon alakult a közigazgatásban dolgozó tisztviselők közszolgálati jogviszonyára vonatkozó joganyag „egységessége”, mik lehetnek a kétségkívül bekövetkezett jelentős változások (differenciálódás) okai, s e változások és okok indokoltak tekinthetők-e. A folyamat bemutatása és értékelése után pedig javaslatot teszünk az általunk magalapozottnak vélt jogállási szabályozásra.

Az áttekintés kiindulópontja aligha lehet más, mint a Belügyminisztérium Szakértőbizottsága által 1990 márciusában készített *Egy koncepció a közszolgálatról (Különös tekintettel az államigazgatásra)* címet viselő anyag (a továbbiakban: Koncepció). Azért bír különös jelentőséggel ez az összeállítás, mert a rendszerváltozás közepette, egy hónappal a választások előtt összefoglalta mindazt, amit a témával foglalkozó kutatók¹ és a majdani köztisztviselői törvény előkészítéséért felelős minisztérium szakértői gondoltak a közigazgatásban (amit akkor még néha államigazgatásnak hívtunk) dolgozó tisztviselők jogállásának lehetséges szabályozásáról. A Koncepció mindvégig a közigazgatási szervekre és az ott dolgozó személyi állományra koncentrált, tehát a dokumentum nem egy általános közszolgálati törvény megalapozását tartalmazza – de azon belül nem zár ki senkit a személyi hatálya alól. Így közigazgatási közszolgálati alkalmazottnak tekinti minden különbségtétel nélkül az államigazgatási és az önkormányzati szervezetben alkalmazott (illetve utóbbiaknál majd csak az év őszétől alkalmazandó) tisztviselőket. Nagyon világosan fogalmazza meg a célt:

„A feladat nem kevés, olyan személyi politika kidolgozása, amely a demokratikus közszolgálat elveinek megfelelően bizonyos tisztségek tekintetében engedi érvényesülni a politikai erőviszonyokat, a közigazgatási alkalmazottak nagy tömegeit azonban védi a politikai csatározásoktól, mindezt azzal a stratégiai céllal, hogy a társadalom legképzettebb szakemberei számára tegye vonzóvá a közszolgálat legfontosabb területeit.”²

A Koncepció a közszolgálati pragmatika legtöbb elemében sem tesz különbséget a különböző közigazgatási szerveknél alkalmazott tisztviselők között, néha azonban felvet eltérő megoldási lehetőségeket (például a kiválasztásnál a központi államigazgatási szervek esetén a centralizált, az önkormányzatoknál a decentralizált szervezeti megoldást ajánlja, s nem zárja ki a magasabb illetmény lehetőségét a hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő szervek esetében).

¹ A koncepció összeállításában és véleményezésében jelentős szerepet játszottak Lőrincz Lajos és Szamel Lajos professzorok.

² *Egy koncepció a közszolgálatról (Különös tekintettel az államigazgatásra)* (1990). Budapest, Belügyminisztérium.

A Koncepció – és természetesen egyéb előkészítő anyagok – eredményeképpen 1990 nyarán megszülető törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról sem változtat érdemben ezen az egységességet támogató elképzelésen. Olyannyira nem, hogy még az illetményrendszer tekintetében sem differenciál, alapvetően az iskolai végzettség és a közzszolgálatban eltöltött idő, s nem az alkalmazó szerv jellege gyakorol hatást a díjazásra. (Ez a tény persze nagyban hozzájárul ahhoz, hogy sok támadás érje a javaslatot, amelyet aztán a kormány vissza is vont.)

Az 1992 májusában megszülető Ktv. a témánk szerinti fő kérdésben nem változik a Koncepcióhoz képest. Így szervei hatálya alá vonja a közigazgatási szervek mindegyikét, függetlenül attól, hogy azok államigazgatási vagy önkormányzati igazgatási szervek-e. Nem használja a mai közzszolgálati jogalkotásunkban meglévő disztinkciókat, így nem enged külön szabályozást például az akkor már meglévő Gazdasági Versenyhivatalnál alkalmazott tisztviselőkre nézve sem. S már ekkor kiterjeszti a hatályát az állami főhatalom szerveiben dolgozó tisztviselőkre is, amikor kimondja, hogy „törvény eltérő rendelkezése hiányában a köztársasági elnök hivatala, az Országgyűlés hivatala, az Alkotmánybíróság hivatala, az országgyűlési biztos hivatala és az Állami Számvevőszék köztisztviselői, ügykezelői és fizikai alkalmazottai közzszolgálati jogviszonyára is e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni”.³

A Ktv. eredeti szövege szabályozási eltérést tehát csak egyes pragmatikaelemekben tartalmazott. Az önkormányzatok számára például megengedte, hogy „Az önkormányzati képviselő-testület rendeletben a képviselő-testület hivatalának a köztisztviselője számára az e törvényben foglaltakhoz képest kedvezőbb szabályokat állapíthat meg a munkavégzésre, a munka- és pihenőidőre és egyéb juttatásokra.”⁴ E rendelkezés – minden bizonnyal – az önkormányzati tisztviselők kedvezőtlenebb illetményrendszeri szabályait volt hivatott ellensúlyozni. S ha már az illetményeknél tartunk: az államhatalmi szervek hivatalai és a központi államigazgatási szervek hatékony nyomásgyakorlásának hatására a Ktv. bevezette az illetménykiegészítés fogalmát, amely ekkor még az ő esetükben az alapilletménynek csak 15%-a volt, de mégis kifejezésre juttatta a szervezeti hierarchiát.

A rendszerváltoztatást követő új közzszolgálati jogi szabályozásban tehát a közigazgatási szerveknél alkalmazott tisztviselőkre vonatkozó rendelkezések alapvetően az egységesség irányába mutattak, az egyes pragmatikaelemekben megmutatkozó esetleges különbségek nem rontották le magát a koncepciót.

2. Differenciálódás a Ktv.-ben és annak továbbélése a Kttv.-ben

a) Ahogyan az előző pontban láttuk, a Ktv. eredeti szövege mind a szervei, mind a személyi hatályát illetően meglehetősen egységes volt. Csak az államhatalmi szervek hivatalai esetében engedte meg más törvénynek az eltérés lehetőségét. Az évek során azonban ez a helyzet megváltozott.

Röviden szólnunk kell az államhatalmi szervek hivatalaira vonatkozó módosulásokról, ugyanis e szerveket munkánkban nem tekintjük szorosan vett közigazgatási szerveknek,

³ Ktv. közlönyállapot 1. § (2) bekezdés.

⁴ Ktv. közlönyállapot 4. §.

és így az egységes vagy differenciált közigazgatási közszolgálati szabályozás szempontjából sem tartjuk őket relevánsnak. Csak a teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy egy 2007-es törvénymódosítás felhatalmazta e szerveket, hogy szervezeti és működési szabályzatukban (ügyrendjükben) a próbaidőre, a pályázatra, a versenyvizsgára és a tartalékállományra vonatkozóan a Ktv.-től eltérő rendelkezéseket alkossanak. Mindenesetre e rendelkezés már jelzi, hogy a jogalkotó nem úgy tekint a Ktv.-re, mint az egyetlen lehetséges szabályozási forrásra.

Tárgyunk szempontjából sokkal fontosabb az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek alkalmazottaira vonatkozó jogállási szabályok alakulása. Itt előkérdésként fel kell vetnünk e szervek jellegét, tehát azt, hogy a közigazgatásban alkalmazott tisztviselőkre vonatkozó szabályozás egységességét vagy differenciáltságát vizsgáló fejezetben egyáltalán szót kell-e ejtenünk róluk. Álláspontunk szerint igen. Mint ahogyan korábbi tanulmányunkban már kifejtettük,⁵ ugyan mindkét szervtípus államigazgatási jellege megkérdőjelezhető, hiszen nincsenek alárendelve a kormánynak, s autonómiájuk kiszakítja őket a szűken vett államigazgatási hierarchikus rendszerből, de a végrehajtó hatalmi ágba tartozásuk és igazgatási feladataik álláspontunk szerint közigazgatási szervvé minősítik őket. (Azt most nem látjuk szükségesnek, hogy kritikai megjegyzésekkel illessük a tény, amely szerint a központi államigazgatási szervekről [is] szóló 2010. évi XLIII. törvény hatálya kiterjed mindkét szervtípusra.)

A részletek kifejtése nélkül említjük meg, hogy a vizsgált szervek közül elsőként a Gazdasági Versenyhivatal jelent meg a Ktv. szabályozási körében, méghozzá oly módon, hogy a Ktv. hatálya alá tartozó szervek felsorolásáról szóló 1034/1992. (VII. 1.) Korm. határozat eredeti változata már tartalmazta, majd később maga a Ktv. és később a Kttv. vont a hatálya alá. A többi autonóm és önálló szabályozó szerv az idők folyamán ugyancsak a törvény szervi hatálya alá került, különféle szabályozási felhatalmazásokkal, míg kialakult a mai állapot, amelyet a Kttv. pontosan átvett, majd továbbfejlesztett az aktuális változásokkal (például a PSZÁF megszűnése, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal bekerülése). Eszerint törvény eltérő rendelkezése hiányában e szervek köztisztviselőinek jogviszonyára a Kttv. rendelkezéseit kell alkalmazni.⁶

A közigazgatásban alkalmazott tisztviselőkről szóló törvények tehát felhatalmazták az autonóm államigazgatási szervekről és az önálló szabályozó szervekről szóló törvényeket, hogy – megtörve az egységes szabályozást – az ezeknél dolgozó alkalmazottakra akár teljesen eltérő szabályokat alkossanak. Tehát a jogalkotó nemcsak e két szervtípust akarja megkülönböztetni a többi közigazgatási (vagy még inkább: központi államigazgatási) szervtől, hanem még egymástól is, méghozzá típuson belül is. Rögtön felmerül ezért a kérdés, hogy kialakultak-e szabályozási eltérések a különböző szervekre vonatkozóan, s ha igen, ezek mögött fellelhető-e valamilyen egységes koncepció. S nem utolsósorban: az eltérések indokolhatók-e a Kttv. hatálya alá tartozó többi szerv és közszolgálati tisztviselő szemszögéből nézve? Bocsássuk előre: az egyes szervezeti törvények áttanulmányozását követően nagyon vegyes kép bontakozik ki.

⁵ GYÖRGY 2014.

⁶ Kttv. 2. §.

b) Az öt autonóm államigazgatási szerv közül az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a Közbeszerzési Hatóság köztisztviselőire valójában kizárólag a Kttv. rendelkezéseit kell alkalmazni. (Azt ugyanis nem tekintjük lényegesen eltérő szabálynak, hogy a Közbeszerzési Hatóság alkalmazottai vagy korábbi alkalmazottai a feladatuk ellátásával kapcsolatban tudomásukra jutott minősített adatot és üzleti titkot kötelesek megőrizni.)⁷

A Nemzeti Választási Iroda személyi állománya (köztisztviselője) sem profitált semmit az eltérő szabályozás lehetőségéből. A választási eljárásról szóló törvény⁸ csak szigorúbb összeférhetlenségi szabályokat állapít meg rájuk nézve, mint a Kttv. a köztisztviselők vonatkozásában (például még párt tagjai sem lehetnek, más kereső foglalkozást még engedéllyel sem létesíthetnek).

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság köztisztviselőire vonatkozó külön szabályok sem számosak. Egy olyan van közöttük, amely jobb helyzetbe hozza az ott dolgozó felsőfokú végzettségű tisztviselők legfeljebb 20%-át a többi – Kttv. hatálya alá tartozó – köztisztviselőnél. Nevezetesen: az informatikai vagy jogász végzettségű, három évet adatvédelmi szakértő vagy adatvédelmi felelős munkakörben eltöltött, közigazgatási vagy jogi szakvizsgával vagy közigazgatási tanulmányok, illetve kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettséggel rendelkező tisztviselő vizsgálóvá nevezhető ki, aki vezetői pótlék nélkül számított osztályvezetői illetményre jogosult.⁹

A legmarkánsabb eltérő szabályozás az autonóm szervek közül a Gazdasági Versenyhivatalra (a továbbiakban: GVH) vonatkozóan figyelhető meg. A részletszabályok bemutatása nem célunk, csak az eltérő jogintézmények lényegét kívánjuk bemutatni. A versenytörvény (1996. évi LVII. törvény) rendelkezései közül talán csak egyetlen olyan kör van, amely terhesebb a GVH köztisztviselőire (vizsgálóira) nézve. Ez pedig a gazdasági összeférhetlenség. Hasonlóan a Nemzeti Választási Iroda alkalmazottaihoz munkavégzésre irányuló további jogviszonyt – a gyakorolható tevékenységek kivételével – még engedéllyel sem létesíthetnek.¹⁰ Jelentősen kedvezőbbek ugyanakkor az illetményrendszerre vonatkozó előírások. A törvény eltér a Kttv.-ben meghatározott – fizetési fokozatokhoz rendelt – szorzószámoktól, természetesen pozitív irányba. Míg a Kttv. szerint a vezető főtanácsos legmagasabb fizetési fokozatához 6.0 szorzó tartozik, addig ugyanez a GVH vizsgálójánál 8,7. Ezen felül a GVH elnöke a különös felelősséggel járó vizsgálói munkakörben foglalkoztatott köztisztviselő részére vizsgálói pótlékot állapíthat meg, amely a tisztviselő alapilletményének 30%-a lehet. Az illetménykiegészítésre vonatkozó rendelkezés is kedvezőbb akár a minisztériumokra irányadóknál is, az alapilletmény 50%-a helyett annak 80%-a. Végül a minősítéssel, annak hiányában teljesítményértékeléssel igazolhatóan kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek (a létszámkeret 20%-áig) a GVH elnöke személyi

⁷ 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről 186. §.

⁸ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 61. §.

⁹ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezés jogáról és az információszabadságról 51. §.

¹⁰ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (a továbbiakban: versenytörvény) 40. § (1) bekezdése.

illetményt állapíthat meg, amelynek maximális mértéke az előző év nemzetgazdasági havi átlagos bruttó keresetének hatszorosa.¹¹ Jelentős rendelkezések még azok, amelyek szerint:

- a GVH köztisztviselőinek képzéséről és továbbképzéséről maga a hivatal gondoskodik,¹²
- a GVH foglalkoztatási szabályzata határozza meg: a GVH köztisztviselői teljesítményértékelésének és minősítésének rendjére, eljárására és szintjeire, a kiválasztási eljárásra, a kiválasztás rendjére és feltételeire, a pályáztatás rendjére, annak szervezésére és lebonyolítására vonatkozó részletes szabályokat,
- a GVH elnöke határozza meg a köztisztviselők részére adható egyéb juttatásokat, a céljuttatásra és kutatási megállapodásra vonatkozó részletes szabályokat.¹³

Ezek a rendelkezések azt eredményezik, hogy a GVH köztisztviselőinek jogállása márkánsan különbözik a Kttv. személyi hatálya alatt állók jogállásától.

c) A két önálló szabályozó szervre vonatkozó törvényekben közös, hogy – ha nem is egyforma mértékű, de – jelentős súlyú eltéréseket állapítanak meg a Kttv. rendelkezéseihez képest. Az NMHH – és főként elnökének – igen nagy önállósága van abban, hogy maga alakítsa a hatóság köztisztviselőinek jogállását. Lássuk a legfontosabb jogköröket:

- a hatóság elnöke meghatározza a hatóság feladatainak ellátásához szükséges munkakörök rendszerét, a feladatok ellátásához szükséges erőforrások mennyiségét,
- dönt a hatóság illetménypolitikai alapelveiről, béren kívüli juttatásairól, köztisztviselőinek alapilletményéről, annak eltérítéséről,
- a speciális, egyedi szaktudást igénylő munkaköröket betöltők számára személyi illetményt állapíthat meg (a létszám 20%-ának erejéig),
- a közszolgálati szabályzatban maga határozza meg a teljesítményértékelés rendszerével, az ahhoz kapcsolódó jutalmazással,
- a toborzási és kiválasztási politikával,
- a továbbképzések tervezésével és lebonyolításával kapcsolatos részletszabályokat.¹⁴

A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal köztisztviselőire, ha csekélyebb mértékben is, de szintén születnek eltérő rendelkezések. A leglényegesebbek:

- az elnök – csakúgy, mint az NMHH elnöke – meghatározza a hivatal feladatainak ellátásához szükséges munkakörök rendszerét, az erőforrások mértékét,
- dönt a hivatal köztisztviselője alapilletményének legfeljebb 50%-os eltérítéséről felfelé, 20%-os eltérítéséről lefelé,
- személyi illetményt állapíthat meg (a létszám 20%-a erejéig),
- meghatározza a béren kívüli juttatásokat.

E hivatalban is a Kttv. által előírtnál szigorúbb gazdasági összeférhetlenségi és titoktartási szabályokat találhatunk.

¹¹ Az illetményrendszerre vonatkozó valamennyi rendelkezést a versenytörvény 42/C. §-a tartalmazza.

¹² Versenytörvény 43/A. § (1) bekezdés.

¹³ Versenytörvény 43/A. § (2)–(3) bekezdés.

¹⁴ Mttv. 110/A. § (1)–(6) bekezdés.

Összefoglalva az autonóm államigazgatási szervekről és az önálló szabályozó szervekről írtakat megállapíthatjuk, hogy a Kttv. szabályozási eltérést engedő felhatalmazásával az egyes szervezeti törvények nagyon különböző módon éltek. A Kttv.-nek való teljes megfeleléstől az önálló személyzeti politika alkotásáig, a legfontosabb pragmatikaelemekben önálló megoldások bevezetéséig minden variációval találkozhatunk. Különösen szembevetendő a változatosság az autonóm államigazgatási szervek (tehát egy szervezettípus) esetében. Ez a tény arra enged következtetni, hogy a vizsgált speciális jogállású szervezeteknél alkalmazott személyi állomány jogállására vonatkozó egységes személyzeti politika nem létezik. A teljesen esetleges és feltehetően az eltérő érdekérvényesítési potenciál következménye, hogy mely szervnél milyen eltéréseket (s persze többnyire előjogokat) élveznek az alkalmazottak. Egyetlen példa: mi indokolhatja, hogy két olyan szerv esetében, mint a Közbeszerzési Hatóság és a Gazdasági Versenyhivatal, amelyek mindketten a gazdaság területén működve a tisztességes vállalkozás körülményeit kívánják megteremteni, teljesen eltérő megoldást alkalmaznak? Miért kell az egyik tisztviselőit nagyságrendekkel jobb helyzetbe hozni a másikkal? Úgy véljük ezekre a kérdésekre nincs meggyőző válasz.

3. A differenciálódás folytatása: kormánytisztviselők megjelenése a közzszolgálati jogban

A Ktv. számtalan módosításon átesve, koherenciájában kissé meggyengülve, de csaknem húsz évig – a fentiekre tekintettel relatíve egységesen – szabályozta a közigazgatásban dolgozó tisztviselők jogállását. 2010-ben azonban megszületett a kormánytisztviselők jogállásáról szóló Ktv., amely a továbbélt Ktv. hatályából kivonta a központi államigazgatási szerveket és azok dekoncentrált szerveit. Így a Ktv. alapvetően az önkormányzati közigazgatási szervek és a speciális jogállású egyéb közigazgatási szervek személyi állományának jogállását rendezte.

Vizsgáljuk meg, mi lehetett a jogalkotói szándék a kormánytisztviselői kar megteremtésével, illetve jogállásának önálló szabályozásával. E vizsgálathoz a legautentikusabb forrás talán a benyújtott törvényjavaslat indokolása. A T/45. irományszámú javaslat általános indokolása ugyan kilátásba helyezi a kormánytisztviselők számára egy új életpálya felvázolását, de rögtön hozzá is teszi, hogy a rendkívül nehéz gazdasági helyzet miatt a juttatási rendszert érintő strukturális átalakításokra és az életpálya más, jelentős anyagi erőforrásokat igénylő elemeinek felvázolására jelenleg (akkor) nincs reális lehetőség. Ezt követően az indokolás hangsúlyozza, hogy a közzszolgálati jogviszony nem mellérendeltségi, hanem olyan kapcsolat a jogalanyok között, amelyben az állam egyoldalú aktussal nevezi ki a tisztviselőt, aki annak elfogadásáról vagy el nem fogadásáról dönthet, de a kinevezés feltételeiről nem. Ebből levezetve mondja ki az indokolás, hogy jelentős rendszertani következetlenség és aszimmetria jellemzi a hatályos Ktv.-t a központi igazgatás vonatkozásában. Ennek oka, hogy a tisztviselő bármikor, indokolás nélkül, két hónap lemondási idővel megszüntetheti a jogviszonyát, ezzel szemben az állam csak valós és okszerű indokolással alátámasztottan és olyan jogcímen (alkalmatlanság) szüntetheti meg a közzszolgálati jogviszonyt, amely a mai bírói gyakorlat szerint lényegében alkalmazhatatlan.

Nincs alkotmányos, célszerűségi vagy etikai alapja annak, folytatja az indokolás, hogy a köztisztviselők a többi foglalkoztatotthoz képest – éppen az állammal szemben – kiemelt

védelmet élvezzenek, és de facto felmenthetlenné váljanak. Az indokolás miatt a fokozott védelem jelentős mértékben okolható azért, hogy a magyar közigazgatás hatékonysága alacsony, és közmegítélése rossz. Ezért tehát méltányos megoldás, hogy az államot – ebben az alkotmányosan elismert helyzetében – megillessen az a jog, hogy legalább olyan feltételekkel szüntethesse meg a jogviszonyt, mint a kormánytisztviselő, azaz indokolás nélkül, két hónapos felmentési idővel.

Minderre tekintettel – s persze a kormánytisztviselői törvény ismeretében – nem jelent túl nagy kockázatot annak megállapítása, hogy a kormánytisztviselők jogállásának elkülönült szabályozása egyetlen célt szolgált, az indokolás nélküli felmentés jogintézményének megteremtését. Így utólag, tudva arról is, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte az indokolás nélküli felmentést,¹⁵ az egységes szabályozás megbontását nem tekinthetjük sem megalapozott, sem sikeres kísérletnek. (Nem változtat a helyzet megítélésén, hogy az indokolás nélküli felmentést a jogalkotó később a Ktv. módosításával a köztisztviselőkre nézve is megpróbálta bevezetni, de természetesen ez a kísérlet is alkotmányellenesnek minősült az Alkotmánybíróság vizsgálata alapján.)¹⁶

Ezt követően az Országgyűlés már 2011-ben megalkotta a Kttv.-t, amely egyidejűleg hatályon kívül helyezte a Ktv.-t és a Ktjv.-t is. Ugyanakkor a kormánytisztviselő–köztisztviselő kettősséget fenntartotta, az előbbieket fényében megkérdőjelezhető módon. A jogalkotói szándék megismerésének forrása most is a törvényjavaslat indokolása lehet. A T/5002. irányműszáma javaslat általános indokolása azonban sok segítséget nem ad nekünk.

Az általános indokolás megalapozottan állítja, hogy a Ktv. gyakori, sokszor egymással ellentétes irányú módosításai következtében megrendült a közszolgálati rendszer belső koherenciája. Emiatt a karrierrendszer értékei is erodálódtak, miközben indokoltta vált az új közszolgálati életpályamodell és az arra építkező új közszolgálati jogi szabályozás megalkotása. Az indokolás a Ktjv.-t a közszolgálat új alapokra helyezésének első lépéseként említi, s nagy érdemként emeli ki azt az alá-fölé rendeltségen alapuló szabályozási alapelveket, amelyet már a kormánytisztviselői törvény előterjesztésekor is megfogalmazott a javaslat. Ugyanakkor a témánk szempontjából legfontosabb kérdésben némi ellentmondást tükröz az indokolás. Először ugyanis rögzíti, hogy a javaslat kiemelt célkitűzése az eddig széttagozott – belső koherenciáját nagyrészt elvesztő – közszolgálati szabályozás stabilizálása és egységesítése, utána azonban kijelenti: „Az egységes szabályozáson belül azonban megmarad a kormánytisztviselők és a köztisztviselők közötti szükséges differenciálás.”¹⁷ Arról több érv már nem olvasható, hogy a differenciálás miért tekintendő szükségesnek.

Álláspontunk szerint így a jogalkotó adós maradt a Kttv.-n belüli differenciált (a kormánytisztviselői–köztisztviselői felosztást jelentő) közszolgálati jogi szabályozás személyzeti politikai megalapozásával. Valószínűleg azért, mert erre vonatkozó nyomós érvek nincsenek. Ezt a nézetünket támasztja alá a Kttv. jól ismert tartalma. A kormányzati és a közszolgálati jogviszony mesterséges kettéválasztása a pragmatikaelemekkel nem igazolható. Hiszen a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályok túlnyomó többségét a köztisztviselőkre is alkalmazni kell, így nem bontakozik ki a törvényből egy sui generis kormánytisztviselői életpálya a csak rájuk jellemző jogviszonyelemekkel. Ha egyáltalán

¹⁵ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

¹⁶ 29/2011. (IV. 7.) AB határozat.

¹⁷ Általános Indokolás hatodik bekezdése.

beszélhetünk a kettős szabályozást alátámasztó rendelkezésekről, azok a köztisztviselőket alkalmazó szervek sajátosságaiból vezethetők le. De véleményünk szerint ezek sem olyan súlyúak, ami miatt létrejöttek volna eltérő (kormányzati és közzszolgálati) kormányzati jogviszonyok. Ugyanezt gondoljuk a tisztviselőkre vonatkozó elnevezésének kettősségéről is, de önmagában ez nem perdöntő kérdés (arról nem is beszélve, hogy az eltérő elnevezések használatát megengedhetné egy egységes törvényben is a jogalkotó, ha azt olyan nagy súlyú kérdésnek tartja).

4. Az „egységes” szabályozás vége: az állami tisztviselőkről szóló törvény

A Kttv. hatálybalépése, 2012 januárja után úgy tűnt, hogy talán hosszabb időre megnyugszik a közigazgatási tisztviselőkre irányuló szabályozás. Ezzel szemben 2016-ban az Országgyűlés megalkotta az Áttv.-t (2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről). Ez a törvény a megyei, fővárosi kormányhivatalokban és a járási hivatalokban (kerületi hivatalokban) szolgálatot teljesítő tisztviselőkre terjeszti ki a hatályát. Ugyan a jogalkotói szándék szerint e törvény rendelkezéseit (egy külön törvény által meghatározott módon) később majd kiterjesztik a minisztériumokra, valamint a Kormány, illetve a minisztériumok irányítása alatt álló, törvényben meghatározott központi államigazgatási szervekre is, de a bevezetés határidejét 2018. január 1-ről 2019. január 1-re módosította a jogalkotó. Jelenleg tehát az biztos, hogy az Áttv. hatálya most csak a kormányhivatalokra és járási hivatalokra terjed ki, és nem látszik olyan jogalkotói szándék, amely bármely vonatkozásban gondolna az önkormányzatoknál alkalmazott köztisztviselőkre. Ebből nem következtethetünk másra, mint arra, hogy a kormányzati közigazgatási személyzeti politika nem tekinti egyenlő súlyúnak, egyformán fontosnak a helyi államigazgatási és önkormányzati személyi állományt (s ebből következően az általuk végzett tevékenységet).

Ezt a feltételezésünket igazolja az állami tisztviselőkről szóló törvényjavaslat általános indokolása.¹⁸ Az indokolás szerint az állampolgárok azon alaptörvényi jogának érvényesüléséhez, amely szerint ügyeiket a hatóságoknak részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül kell elintéznüik, az szükséges, hogy az egyes szakmai feladatokat az állampolgárokhoz minél közelebb lévő hatóságok lássák el. Az ügyeket professzionális, elhivatott tisztviselői karnak kell intézni. Elvi éllel mondja ki az indokolás, hogy a javaslat mindezt azzal szolgálja, hogy „a tisztviselői jogállás kérdését nem a közigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a szervezet alapproblémáitól elválasztva, mint egy külön világot kell rendezni, hanem – helyesen – azokkal egységben kezeli”.¹⁹ Egyértelmű racionalizálási irány, hogy a javaslat a közigazgatási alsó szint, a polgárokhoz legközelebbi államigazgatási szervezet, a járás megerősítését és az ott dolgozók jogviszonyának újraszabályozását célozza meg elsőként. Az indokolás kiemeli, hogy a mostani reformidőszakban végbemenő ügyféloldali bürokráciacsökkentés rövid távon ügyintézőoldali munka- és bürokrácia-növekedést okoz. E tehernek a legfőbb viselői ma leginkább a járási hivatalok. „Szakmai,

¹⁸ T/10267. számú iromány a 2014-től kezdődő parlamenti ciklusban.

¹⁹ A T/10267. számú javaslat Általános indoklás első bekezdése.

közigazgatás-politikai és tudományos szempontból is megalapozott tehát a kiemelt és modellszerű kezelése és az életpálya szabályozásban első helyre vétele.”²⁰

A törvény tartalmának ismertetésére – ugyancsak ismert volta miatt – nincs szükség. Annyit talán megállapíthatunk, hogy önmagában vizsgálva a törvény rendelkezéseit, különösebb kifogásokat nem támaszthatunk. Támogatható a jelentős képesítési, előmeneteli, illetve képzési, továbbképzési követelmények meghatározása, az előmeneteli pálya kialakítása és a nagyobb mérlegelési lehetőséget (és persze költségvetési háttérrel) biztosító illetményrendszer bevezetése (ez utóbbi esetleges finomítására majd a tapasztalatok birtokában kerülhet sor). Bírálatként annyi jegyezhető meg, hogy bár a törvény megtartja háttérszabálynak a Kttv.-t, mégis sok olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek nem, vagy csak alig különböznek a közszolgálati tisztviselői törvény normáitól. Ez jogszabályszerkesztési hibaként is elkönnyvelhető.

A probléma álláspontunk szerint az, hogy az egyébként esetleg helyes irányú szabályozást csak a közigazgatási tisztviselők egy rétegére alkalmazzák. Ez még akkor sem helyes, ha a megfogalmazott kormányzati szándék szerint e jogállási szabályok hatályát később kibővítik, s a központi közigazgatásra is bevezetik (bár a bevezetés elhalasztása nem utal eltökélt szándékra).

Ha összefoglaljuk az eddigieket, s hangsúlyozottan csak a jelenlegi hatályos helyzetet a jövőbeni szándékok nélkül tekintjük, akkor elmondhatjuk, hogy rendkívül széttagolt szabályozás jött létre az elmúlt években a közigazgatási szerveknél alkalmazott tisztviselők jogállását illetően. Ha ezeket a szabályokat ráadásul életpályamodellekre vetítjük, akkor a következő típusok bontakoznak ki:

- kormánytisztviselői életpálya a központi államigazgatási szerveknél és egyes dekoncentrált szerveknél alkalmazott tisztviselőkre,
- köztisztviselői életpálya az önkormányzati szerveknél alkalmazott tisztviselőkre,
- speciális köztisztviselői életpálya az autonóm államigazgatási szerveknél és az önálló szabályozó szerveknél alkalmazott tisztviselőkre, önmagában is differenciált módon,
- állami tisztviselői életpálya a kormányhivataloknál és a járási hivataloknál alkalmazott tisztviselőkre.

A korábban elmondottakból reményeink szerint kitűnt, hogy ezt a tagoltságot mind kormányzati személyzetpolitikai, mind jogalkotási szempontból indokolatlannak tartjuk. A Ktv. megalkotása óta bekövetkezett változások mögött esetenként aktuálpolitikai megfontolásokat lehetett felfedezni (például a kormánytisztviselők felmentésének megkönnyítése, az önkormányzati feladatok egy részének a kormányhivatalokhoz kerülése után a kormányhivatalok és a járási hivatalok megerősítése), amelyek lerontották a közigazgatási szerveknél alkalmazott tisztviselők jogállásának egységességét. A következő pontban az egységesebb szabályozás visszaállítását célzó szabályozási javaslat megfogalmazására teszünk kísérletet – még az általános elemzés szintjén.

²⁰ A T/10267. számú javaslat Általános indoklás második bekezdése.

5. Javaslat egy koherens („egységesebb”) szabályozás megteremtésére, a közigazgatási tisztviselők jogállásáról szóló törvény megalkotására

Javaslatunk kiindulópontja az, hogy a rendkívül szerteágazó feladatokat ellátó, különböző jogállású, eltérő szervezeti hierarchiába tartozó közigazgatási szervtípusoknál alkalmazott tisztviselők esetében lehetnek esetleg szabályozási differenciák, de csak egy közzszolgálati pragmatika, egy jogviszony létezik, ez pedig a közigazgatási tisztviselői szolgálati viszony. Ugyanis minden eddig elemzett törvényben közös, hogy a szervezeti hatályuk közigazgatási (államigazgatási, önkormányzati igazgatási vagy valamilyen speciális jogállású, de közigazgatási feladatokat ellátó) szervekre terjed ki. S az államigazgatási-önkormányzati igazgatási-speciális jogállású szervek által végzett igazgatási szervfelosztásnál fontosabbnak érezzük, hogy valamennyi típus közzszolgáltatásokat nyújt, amelyek közül sok állami alapfeladatnak tekinthető, az állampolgárok szükségleteit elégíti ki, és az alkalmazott tisztviselők által ellátott tevékenységfajták is hasonlóak (jogalkotási, jogalkalmazási, szervezési-igazgatási stb.).

Minderre tekintettel egyetlen törvény megalkotását javasoljuk: a közigazgatási tisztviselők jogállásáról szólót. E törvény hatálya nem terjedne ki az államhatalmi szervek hivatalaira, abból a – már említett – okból, hogy ezek nem a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó közigazgatási szervek, így az egységes kormányzati személyzetpolitika esetükben értelmezhetetlen. Álláspontunk szerint e hivatalok tisztviselőinek jogállását a róluk szóló külön törvények szabályoznák, természetesen azzal, hogy választásuk szerinti mértékben – kifejezetten praktikus megfontolásból – megtarthatnák mögöttes szabályként az új közigazgatási tisztviselői törvényt az általuk nem szabályozott kérdésekre nézve. Nézetünk szerint elméletileg persze az lenne a helyes megoldás, ha teljesen különálló szabályozás születne az államhatalmi szervek hivatalaiban alkalmazott tisztviselőkre, s így fel sem vetődne, hogy kiterjedhet-e rájuk a kormány bármilyen jogalkotási (jogszabály-előkészítési) hatásköre.

Ugyanakkor – amint az a fentiekből már kiderül – a törvény hatálya alatt tartanánk az autonóm államigazgatási szerveket és az önálló szabályozó szerveket. Szóltunk már arról, hogy némi bizonytalanság övezi e szervek tipológiai jellemzőit, de témánk szempontjából ennek kisebb a jelentősége. Ugyanis akár központi államigazgatási szerveknek tekintjük őket, ahogy az a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 1. § (2) bekezdéséből következne, amely együtt sorolja fel őket a minisztériumokkal és a többi központi államigazgatási szervvel, akár „csak” a végrehajtó hatalomhoz tartozó központi közigazgatási szerveknek, a kormány fentebb említett egységes közigazgatási személyzeti politikája kiterjedhet rájuk. A különbségtételnek mindazonáltal van szabályozási konzekvenciája. Ugyanis, ha központi államigazgatási szervnek tartjuk őket, akkor a rájuk vonatkozó szabályozásnak alapvetően egybe kell esnie a minisztériumokra vonatkozó szabályozással. Ha nem szűkebben vett államigazgatási szerveknek minősítjük őket, hanem olyan központi közigazgatási szerveknek, amelyek autonómiája lényegesen nagyobb a minisztériumokénál, akkor bizonyos mértékű differenciált szabályozás indokolható.

Ez utóbbi megállapítások igazak álláspontunk szerint az önkormányzati igazgatási szerveknél alkalmazott tisztviselőkre is. Szintén az e szervekre jellemző autonómia indokolhat bizonyos mértékig eltérő személyzeti politikai megoldásokat.

A közigazgatási tisztviselők jogállásáról szóló törvény részletes tartalmának, a közzszolgálati pragmatika egyes elemeinek bemutatása meghaladja e fejezet kereteit, ezért

csak az alapvető kérdések felvetésére és a lehetséges szerkezet felvázolására törekszünk. Bár az egységes jogállás, jogviszony ügyében már támogatólag állást foglaltunk, ez nem jelenti azt, hogy véleményünk szerint ne lehetne a törvény szervezeti sokszínűségét az egyes közigazgatási tisztviselői csoportok eltérő elnevezésében is kifejezésre juttatni. Így az egyes előmeneteli osztályok nevéhez hozzá lehetne kapcsolni az alkalmazó szervre utaló jelzőt (például minisztériumi/önkormányzati/versenyhivatali/járási hivatali tanácsos), amely megoldás az egységes szabályozást nem befolyásolná.

A közigazgatási tisztviselők jogállásáról szóló törvény (a továbbiakban: Ktj.) hatálybalépésével együtt tehát hatályát vesztené mind a Kttv., mind az Áttv. A törvény három fő részből állna. Az első rész szabályozná a közigazgatási tisztviselők pragmatikájának valamennyi elemét, másként fogalmazva a közigazgatási tisztviselői jogviszonyt. E rész egységesen vonatkozna valamennyi tisztviselőre, függetlenül attól, hogy milyen típusú közigazgatási szervnél állnak alkalmazásban. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy az egyes pragmatikaelemeken belül ne lehetne differenciált rendelkezéseket megalkotni (például a képesítési előírásoknál a központi államigazgatási szervek esetében követelmény lehet a kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettség megszerzése, míg az önkormányzati szerveknél ez nem feltétlenül szükséges). A törvénynek ez a része építhetne valamennyi létező jogállási megoldásból, de újakat is alkothatna. Ismét csak példával élve: az Áttv. illetményrendszere bizonyos finomításokkal alkalmasabbnak látszik az egész közigazgatási személyi állomány díjazására, mint például a Kttv. rendszere. Az egyes szervezeti sajátosságok, szintek itt is kifejezhetők (akár fizetési fokozatonként több alsó-felső határral, akár az illetménykiegészítés bizonyos körű fenntartásával, akár személyi illetmény nyújtásával).

Az új törvény e része lehetőséget nyújtana régi adósságok törlesztésére is: a számtalan módosítással, új jogszabályok alkotásával felbomlott koherens szabályozás újrateremtésére, az elméletileg megalapozatlan jogintézmények (például a teljesítményértékelés–minősítés viszonya) újragondolására, a szakma által sürgetett megoldások bevezetésére (például kötelező pályázati rendszer).

A törvény második része az önkormányzati igazgatási szerveknél alkalmazott – ismétljük – ugyancsak közigazgatási tisztviselői jogviszonyban álló tisztviselőkre vonatkozó eltérő rendelkezéseket tartalmazná. Ezek azonban nem lennének számosak, s kifejeznék az önkormányzatok szervezeti sajátosságait (például a képviselőtestület jogköreit, a jegyzői jogállás egyediségét).

A harmadik rész az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek (együttesen, például különleges jogállású közigazgatási szervek) közigazgatási tisztviselőinek eltérő jogállását rendezné egységesen, függetlenül e szervek sokszínűségétől. Itt két megoldás képzelhető el. Az egyik drasztikusan átalakítaná a jelenlegi szabályozást oly módon, hogy nem adna felhatalmazást a különleges jogállású közigazgatási szervekről szóló törvényeknek a Ktj.-től való eltérésre (természetesen ehhez nem lenne elegendő a Ktj. megalkotása, hanem az érintett törvényeket is módosítani kellene). Ebben a megoldásban a különleges jogállású szervek tisztviselőire vonatkozóan csak a Ktj. első és harmadik része tartalmazhatna rendelkezéseket. A harmadik rész pedig – hasonlóan a második részhez – lehetőleg szűkre szabva rendelkezne azokról az indokolt eltérésekről, amelyek nem „férnek be” az első részbe: egyebek mellett például a képesítési előírásokról, a képzésekről, továbbképzésekről vagy az összeférhetetlenségi szabályokról. Az egyes különleges jogállású közigazgatási szervekről szóló törvényekben található többi, ugyancsak indokolt eltérést vagy

be kell építeni az első részbe (például az illetményrendszerbe, igazodva a többi központi közigazgatási szervhez), vagy mint indokolatlant, meg kell szüntetni.

A második megoldásban megmaradna az egyes különleges jogállású közigazgatási szervekről szóló törvények felhatalmazása az eltérő szabályozásra. E szabályozás lehetőségét azonban a Ktj. korlátok közé szorítaná. Itt is a Ktj. első része tartalmazná az e szervek közigazgatási tisztviselőire vonatkozó rendelkezések többségét az előző megoldásban vázolt differenciálási lehetőségekkel, tehát az indokolt eltérések beépítésével. A harmadik rész pedig csak felhatalmazási rendelkezéseket tartalmazna a különleges jogállású közigazgatási szervekről szóló törvények számára a szabályozási tárgyokról és azok esetleges korlátairól. (A felhatalmazási tárgyakra példák lehetnek az előző megoldásban szereplő pragmatikaelemek.)

Nem vitás, hogy a vázolt javaslat erőteljesen beavatkozna a jelenlegi szabályozási megoldásba. De ha leegyszerűsítjük, akkor nem tesz mást, mint:

- felgyorsítja a kormánytisztviselőkre és állami tisztviselőkre vonatkozó jogállási rendelkezések tervezett egységesítését,
- méltányosan egyenlő helyzetbe hozza az önkormányzati tisztviselőket az államigazgatási tisztviselőkkel, és
- méltányosan egyenlő helyzetbe hozza az előzőekben felsorolt tisztviselőket a speciális jogállású közigazgatási szerveknél alkalmazott tisztviselőkkel.

Különös rész:

**A közszolgálati pragmatika elemeinek egységesítéséről és
differenciálásáról részletesen**

Vákát oldal

I. A közszolgálati jogviszony alanyai¹

Bevezetés

Ez a fejezet a közszolgálati jogviszony alanyait, azon belül a „munkáltatói” és a „munkavállalói” jogállás jellemző vonásait vizsgálja. Amint korábban utaltunk rá, az egységes életpályamodell megvalósítása a közszolgálatban nem lehet realitás. Az elemzés fókuszpontjában azonban a már többször említett „egységesebb”, szilárd elméleti alapokon nyugvó közszolgálati jogi szabályozás igénye áll. Az egységesség iránti igény nem pusztán öncél, hanem következik a közszolgálati jogviszony „munkáltatói” és „munkavállalói” oldalának eleve adott sajátosságaiból. Linder Viktória gondolatai értelmében ez a következőket jelenti. Egyfelől „az állami munkáltatóval szemben a társadalom plusz elvárásokkal is él; az államot és a nevében eljáró szerveket munkáltatói példamutatás kötelezi, amelyet kiemelt figyelem is kísér”. Az állam e mintamunkáltatói szerepe pedig nyilvánvalóan egy egységesebb szelvényben tud(na) jobban érvényesülni. Másfelől „lényegi különböztető ismérv a közszolgálat és az egyéb munkavállalói jogviszonyok és kategóriák között, hogy az előbbi tekintetében a társadalom részéről jogos elvárás az egységesség iránti igény, amelynek biztosítását az állam kötelessége jogi eszközökkel körülbástáznai”.²

A vizsgálódás másik kiindulópontja az a tétel, amely például a Kúria közigazgatási perjogot vizsgáló joggyakorlat-elemző csoportjának 2015. november 24. napján közzétett összefoglaló véleményében is markánsan fogalmazódott meg, miszerint a közszolgálati jog a munkajogtól nem annyira a szabályozott életviszonyok eltérősége miatt különül el, hanem a munkavégzést mint „szolgáltatást” fogadó fél, a munkáltató személye miatt, tekintettel arra, hogy azok a közhatalom birtokában vannak.³ Abban tehát aligha van különbség a munkajog és a közszolgálati jog között, hogy a munkáltató mind a gazdasági szférában, mind a közszférában erőfölényben van a munkavállalóval szemben. A munkáltató személyének kvalifikáltsága viszont fontos differentia specifica, ezért indokolt a közszolgálati jog tudományos igényű elemzését az alanyok perspektívájából is elvégezni.

A fejezet – miután bevezető és kontextusteremtő jelleggel áttekinti a közszolgálati jog és a magánmunkajog elhatárolását az alanyok tükrében – külön-külön vizsgálja a munkáltatói és munkavállalói pozíció jellegzetességeit a közszolgálati jogban. Mindkét alanyi pozíció kapcsán külön-külön alfejezet tanulmányozza a munkáltatói, illetve munkavállalói jogállás generális sajátosságait (például specialitások, trendek), továbbá az egységesség

¹ A kötet jelen fejezete jelentősen támaszkodik a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című kiemelt projekt keretében, a „Közszolgálati jogi és HR komplex kutatóműhely” című Ludovika Kiemelt Műhely keretében készült két előtanulmányra: KUN 2018 (megjelenés alatt); PETROVICS 2017.

² LINDER 2013a, 197–217.

³ Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport (2014): *A közigazgatási perjog. Összefoglaló vélemény.* 2014.El.II.F.1/7. Budapest. 258–261.

körül dilemmákat (így az egységesség realitásait és potenciáljait). A fejezet közös konklúzióval zárul, amely kísérletet tesz egy koherens személelmód alapjainak letételére. A következtetések két fő – az életszerűség szempontjain nyugvó – premissza köré épülnek: egyfelől a munkáltatói (értsd itt: közhatalmi) oldalról nem lehet elvitatni az állam eleve adott, mindenkori törekvéseit, alakító erejét a jogállás mikéntje tekintetében (azaz leegyszerűsítve: „saját” szerkezetét és képét az állam – bizonyos alkotmányos keretek között – nyilvánvalóan szabadon alakíthatja, ami magától értetődően kihat munkáltatói minőségére is). Másfelől, munkavállalói oldalon, a modernitás jegyében, nem lehet letagadni a jogállások (életpályák) mind fokozottabb sokszínűségének, töredezettségének igényét és realitását, ami ugyanakkor nem zárhatja ki a foglalkoztatotti kör bizonyos közös sajátosságainak kiszűrhetőségét (különösen gondolva itt – mint potenciális egységesítési sikokra – egyrészt a foglalkoztatás közös munkajogi keretszabályainak, másrészt a személyi állományt közösséggé kovácsoló bürokratikus/etikai elvek – kapcsolódási pontok – körének közös nevezőre hozhatóságára).

Előjáróban érdemes szót ejteni a terminológiáról, a fogalmi készletről is. A legáltalánosabb síkon – amennyiben a munkajog és a közzolgálati jog hasonlóságából indulunk ki – a közzolgálati jogviszony alanyaira is utalhatunk általánosságban a „munkáltató” és a „munkavállaló” kifejezésekkel, a magán-munkajogviszonyhoz hasonlóan. Ha viszont a különbségeket kívánjuk hangsúlyozni, az alanyok tekintetében is indokolt különböző elnevezéseket használni. E körben kiindulhatunk a tág értelemben vett közzolgálati jogviszonyok egyes fajtáinak az egyes jogállási törvényekben megjelenő fogalmi készletéből, de talán ebben az esetben is indokolt egy általános és átfogó alanyi megjelölés használata, úgymint a „közzolgálati munkáltató” vagy a „szolgáltatadó”, illetve a „közzolgálati alkalmazott” vagy akár a „közzolga” elnevezéseké.

A terminológiának már csak azért is kiemelt jelentősége van, mert a szakirodalomban markánsan jelenik meg az a nézet, amely szerint általánosan vizionált törvényszerűségekre alapítva, tartalmilag, feszes logikával nem is biztos, hogy lehetséges determinálni a közzolgálat alanyi köreit. Amint arra Hazafi Zoltán rámutat, már önmagában a közzolgálat, illetve a köztisztviselő fogalmát is rendkívül nehéz, csaknem lehetetlen megadni⁴ (ebből értelemszerűen következik, hogy a közzolgálati munkáltató fogalmának meghatározása is ugyanilyen kihívást jelent). Máshol kiemeli Hazafi, hogy általában nincs különösebb elvi alapja, és inkább csak a pillanatnyi érdekek határozzák meg, hogy az alkalmazottak – és értelemszerűen a munkáltatók – mely köre tartozik a közzolgálat fogalma alá.⁵

1. Előkérdések: a közzolgálati jog és a magánmunkajog elhatárolása az alanyok tükrében

A közzolgálati jogviszony alanyainak vizsgálata körében előkérdésként vetődik fel a közzolgálati jog és a magánmunkajog elkülönültségének, illetve egyneműségének problematikája. A magánmunkajog és a közzolgálati jog elhatárolásával az utóbbi években számos

⁴ HAZAFI 2009b, 8. A közzolgálat fogalmáról és annak értelmezési lehetőségeiről; továbbá: HORVÁTH I. 2006, 74–76.; GYÖRGY–HAZAFI 2013, 14–16.

⁵ HAZAFI 2009b, 8.

tanulmány foglalkozott.⁶ Bár jelen vizsgálódásnak nem célja a kérdéskör mélyreható vizsgálata, ugyanakkor néhány releváns gondolat kiemelése hasznos lehet ebből a körből.

Általánosságban véve azt a következtetést lehet levonni, hogy a közzszolgálati jogot a szabályozott életviszonyok miatt nem lehet a magánmunkajogi szabályozástól teljes mértékben elszigetelten kezelni,⁷ ugyanakkor a közzszolgálati szabályozás elkülönülése az egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyokra irányadó rendelkezésektől továbbra is indokolt.⁸

Elsőként a két jogviszonytípus közötti főbb hasonlóságokra utalva leszögezhető, hogy ezek a hasonlóságok az alkalmazott jogintézmények, a közös fogalomkészlet, valamint az átfedésben lévő munkaerőpiaci hatások következtében is fennállnak.⁹ Az azonosságok körébe tartozik továbbá az alkalmazott munkáltatónak való alárendeltsége, a munkavégzés bármely elemére kiterjedő munkáltatói utasítási jog, a munkáltató díjazás megfizetésére irányuló kötelezettsége, a személyes munkavégzési kötelezettség, valamint a munkakörbe tartozó feladatok rendszeres és folyamatos ellátásának kötelezettsége.¹⁰ Nacsa Beáta ebből arra következtet, hogy a jogviszonyok lényegi tartalmának azonossága fennáll, majd megállapítja, hogy elsődlegesen ugyanez a tartalmi azonosság eredményezi a közzszolga munkáltatójától való gazdasági és személyes függését, amely mindkét területen egyaránt a munkáltató gazdasági, illetve szervezeti túlhatalmából következik.¹¹ Ekképpen a jogviszony tárgya, azaz a társadalmi viszony jellege alapján mindkét jogviszony más részére végzett önállóan munkát jelenít meg, úgynevezett függő munkavégzést szabályoz.¹²

Másodikként, a két terület közötti markáns különbséget testesíti meg az alkalmazott által betöltött munkakörnek az a felhatalmazása, amely a közzszolgát közhatalmi funkciók gyakorlására jogosítja fel. Mindezt az alanyiség sajátos kvalifikáltságából, azaz a szolgálatadó szervezet jellegéből következő és a közzszolgálati alkalmazott által betöltött funkciókból lehet levezetni.¹³ A közzszolgálati munkáltatók tehát több tekintetben markánsan különböznek a magánszféra munkáltatóitól. Ezeket a különbségeket nem lehet megkerülni, ugyanakkor azt is el kell ismerni, hogy a két munkáltatótípus között jelentős hasonlóságok is fennállnak, amelyek a jogviszonyok fentebb vázolt hasonlóságából fakadnak.

2. A közzszolgálati munkáltató

2.1. A közzszolgálati munkáltató sajátosságai

Ennek a fejezetnek az a célja, hogy kísérletet tegyen a munkáltatói jogállás alapvető jellemzőinek feltárására a közzszolgálatban. Noha működésükben számos hasonlóság mutatható ki, a közzszolgálati munkáltatók számos lényeges jellemzőben markánsan eltérnek

⁶ GYÖRGY 2007, 27–29., 45–49.; ZACCARIA 2011; MÉLYPATAKI 2012; GYULAVÁRI 2014, 42–43.; NACSA 2013; KUN–PETROVICS 2014; GYÖRGY 2015, 15–16.

⁷ KUN–PETROVICS 2014, 131.

⁸ DEMMKE 2004, 11–14.

⁹ KUN–PETROVICS 2014, 131.

¹⁰ NACSA 2013, 9–10.

¹¹ NACSA 2013, 10.

¹² KISS 2005, 21–23.; GYULAVÁRI 2014, 42. A közzszolgálati jogviszony e sajátosságára utal lényegében Gajdusчек György is. Lásd: GAJDUSCHEK 2012, 264.

¹³ KISS 2005, 24.

a magánszféra munkáltatóitól. A magán-munkajogviszony esetén a munkáltatói oldalon mindig „magánfél” található, a közzszolgálati jogban ugyanakkor munkáltatói minőségben az állam, illetve az állami autoritást vagy valamely helyi közjogi szervezetet – akár áttételesen – megjelenítő valamely szerv áll.¹⁴

Meghatározó kérdésként merül fel a szolgáltató jogállásának karaktere, az a dilemma, hogy vajon a közzszolgálati munkáltató – mint a közzszolgálati jogviszony egyik alanya – elsősorban közjogi entitásnak minősül-e, vagy elsődlegesen „munkajogi” képződmény, azaz lényegét tekintve nem különbözik azoktól a munkáltatóktól, akik a magánszférában munkavállalókat foglalkoztatnak. E körben különbséget kell tenni a közzszolgálati munkáltató „külső és belső” megnyilvánulásai között. Amint azt Nacsa Beáta kifejti, a közhatalmi szerv „külső” jogviszonyaiban az állami főhatalom gyakorlása tükröződik, ebben az összefüggésben a szuverenitás megtestesítője, az állami főhatalmat pedig a közzszolgálati alkalmazottak által gyakorolja. Nacsa ugyanakkor rámutat arra is, hogy maga a közzszolgálati jogviszony, amely a közhatalmi szerveken belüli foglalkoztatásra irányul, a külső jogviszonyoktól eltérő természetű „belső jogviszony”. Ekképpen a közzszolgálati jogviszony lényeges tartalma nem a szuverenitás elve, illetve a külső jogviszonyok közjogi jellege által, hanem a foglalkoztatás jellege és az abból következő „függő munkavégzés” által meghatározott. Ebből következően a munkáltatói jogok gyakorlása során nem állami közhatalom-gyakorlás történik. Ilyenkor a munkáltató – sajátos funkcióinak betöltése érdekében – a természetes személyek alkalmazásával kapcsolatos jogosítványait gyakorolja. Azt Nacsa sem vitatja ugyanakkor, hogy a közzszolgálati jogviszonyban is megjelennek olyan sajátosságok, amelyek a közhatalom külső gyakorlásával állnak összefüggésben.¹⁵ A közzszolgálati munkáltató közzszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos tevékenysége – vagyis a munkáltatói minőségében tett intézkedései, a munkáltatói jogkör gyakorlása – tehát nem *iure imperii*, hanem *iure gestionis* aktusok. Ily módon a munkáltatói minőség lényegében a munkajog eszköztárszerével is megragadható és értelmezhető.¹⁶ Akár az államot, akár annak valamely szervét tekintjük munkáltatónak, e körben nem közhatalmat gyakorol, és nem közhatalmi aktusokat bocsát ki.

Tagadhatatlan ugyanakkor, hogy a közzszolgálati jogviszonyban nem mellérendelt felek állnak egymással szemben, a szolgáltató a közzszolgálati jogviszonyban kétségtelen módon a közzszolgálati alkalmazott „felett áll”. Az erőegyensúlytalanság nem csupán az önálló munkavégzés és a gazdasági, egzisztenciális függés, hanem az állami, közhatalmi, költségvetési szervek és a velük jogviszonyra lépő állampolgár eltérő hatalmi, szociológiai helyzetének a következménye is. A két fél viszonyát tehát a „munkajogias” jellegű szubordináció mellett a hatalmi viszonyok valósága is áthatja. Az alávetettség ugyanakkor nem jelenthet egyben kiszolgáltatottságot vagy éppen jogfosztott állapotot a közzszolgálati alkalmazott számára.

¹⁴ Kiss 2005, 23–24.

¹⁵ NACSA 2013, 9.

¹⁶ NACSA 2013, 9. Nacsa Beáta rámutat arra is, hogy a szuverenitás elve az állam külső jogviszonyaiban sem tartható fenn például azokban az esetekben, amelyekben az állam mint piaci szereplő, magánjogi jogalany lép fel, és köt magánjogi szerződéseket.

A szolgáltató jogállásának általános sajátosságait vizsgálva érdemes felidézni Gillian S. Morris és Sandra Fredman megállapításait, akik az állam mint munkáltató minősége kapcsán öt sajátos jellemzőt fogalmaztak meg, amelyek a következők.¹⁷

Elsőként kiemelik, hogy az állam, illetve maga a közigazgatás törvényalkotást kezdeményez, és kormányzati tevékenységet folytat. Ebből az is következik, hogy az államot mint szabályozót meg kell különböztetni az államtól mint munkáltatótól.¹⁸ Utóbbi minőség tekintetében például a kollektív „alkuhoz” való jog gyakorlásának elismerése azt feltételezi, hogy az állam (mint szabályozó) korlátozza önmagát, és regulációs mozgásteret enged a kollektív szerződéseknek. Ott, ahol ez nem történik meg, valódi kollektív alku nem alakulhat ki. A magyar közzolgálati jog rendszerében a kollektív alku hiánya éppen az állam (egyoldalú) szabályozó szerepét erősíti. Ez a kollektív szereplők (szakszervezetek) tevékenységét annyiban befolyásolja, hogy a diskurzus nem az állammal, illetve az adott állami szervezettel mint munkáltatóval, hanem a jogalkotásban részt vevő személyekkel – például a fenntartóval – folyik. Ezen túlmenően a munkahelyi szintű érdekegyeztetés során a munkavállalói érdekképviseleti szervezet csupán egy „pszeudo foglalkoztatóval” találkozik, amely az érdemi kérdésekben nem, vagy csak korlátozottan rendelkezik döntési jogkörrel.¹⁹

Másodikként Morris és Fredman rámutatnak, hogy az állam gazdálkodása nem a közszolgák teljesítményétől függő bevételeken alapul, hanem az adóbevételek fedezik, és így a személyi kiadások alapja általánosságban elválí vagy elválhat a szervezet hatékonyságától. Ez voltaképpen a közzolgálati munkáltató költségvetéstől való függését eredményezi, ellentétben a versenyszféra munkáltatóival, amelyeknél a gazdálkodás sikeressége és hatékonysága általában közvetlenebb összefüggésben áll a munkavállalók teljesítményével és munkájuk minőségével. A magyar közzolgálati jogi szabályozásban az utóbbi évek reformjai ugyanakkor azt eredményezték, hogy a teljesítmény egyre inkább meghatározó befolyást gyakorol az illetményekre, ennek pedig közvetett folyománya, hogy ideális esetben a költségvetésnek is számolnia kell ezzel a ténnyel.

Harmadikként rávilágítanak, hogy az állam döntéseinek meghozatala során a közérdekre hivatkozik, ez pedig morális felhatalmazást biztosít bizonyos munkáltatói intézkedések tekintetében is. Amíg a magánmunkáltatók döntéseinek motívumát tipikusan a gazdasági folyamatok és az azokra adandó adekvátnak tűnő választási lehetőség adják, addig a közérdek – mint vezérlőelv (annak viszonylagos relativitása mellett is) – elválí vagy elválhat a hatékonysági, célszerűségi megfontolásoktól. Ebből következően a közzolgálati munkáltatóknál előállhat az az eset, hogy a munkáltatói intézkedések szintjén nem minden esetben az következik be, ami adott esetben logikusnak és észszerűnek tünne a versenyszférában. Emellett a közzolgálati munkáltató esetében a köz érdekében történő cselekvés értéköttséget, illetve értéköttséget is kell, hogy jelentsen.

Negyedikként említi Morris és Fredman, hogy a közzolgálati munkáltatóra – mint közjogi entitásra – a magánmunkáltatóitól eltérően sajátos, meghatározott alkotmányos követelmények vonatkoznak. Ezeknek a kötöttségeknek mindenkor érvényesülniük kell

¹⁷ Lásd: FREDMAN–MORRIS 1989, 6., 9.; FREDMAN–MORRIS 1993. Lásd továbbá: NACSA 2013, 9–10.; MORRIS 2004, 159.

¹⁸ NEAL 2000, 18. Idézi: NACSA 2013, 23.

¹⁹ HORVÁTH I. 2006, 56., 99–100.; KUN–PETROVICS 2014, 117.

a szolgáltató és az alkalmazottak viszonylatában is. Ilyennek tekinthető például az egyenlő bánásmód követelménye, az adatvédelem, valamint az önkényes elbocsátás tilalma.²⁰

Ötödikként kiemelik, hogy a közigazgatási szervezetrendszer hierarchikus alá-fölé rendeltség jellemzi, ezáltal az utasítási jog láncolata és a döntésekért fennálló felelősség világos rendszert alkot, amely garanciája a közfunkciók átlátható, tisztességes ellátásának. A hierarchikus alá-fölé rendeltség, a tiszta felelősségi viszonyok szükségessége tehát szintén megkülönböztető ismérvei a közszolgálati munkáltatói jogállásnak. Ennek segítségével a munkáltatói intézkedések és döntések ellenőrizhetők, forrásuk tartalmi és alaki szempontból is jogilag szabályozott. A közszolgálatban érvényesülő szigorú alá-fölé rendeltség a felek – így a szolgáltató – akaratautonómiájának lényeges korlátozásával is együtt jár. Mindez egybevág azzal, hogy a szabályozás módszere a közszolgálatban alapvetően kógens. Ez a kógencia egyben a szolgáltató munkáltatói hatalmát is korlátozza.²¹ Az azonban már más kérdés, hogy a közszolgálati jog újabb változásai a korlátokat egyre inkább szétfeszítik, és tágabban határozzák meg a munkáltatói mozgásteret, valamint az egyoldalú eltérés lehetőségét.²²

2.2. A közszolgálati munkáltatói jogállás egységessége körüli dilemmák

A közszolgálati munkáltató (szolgáltató) a közszolgálati jogviszonynak az az alanya, amely a közszolgálati alkalmazottat foglalkoztatja. A közszolgálati munkáltató státusza azonban nem egységes. Érdekes felidézni Magyary Zoltán definícióját, amelynek értelmében a közhivatalnok foglalkoztatása az állam vagy az állam által szolgáltatóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre jön létre.²³ Már ez a klasszikus definíció is pontosan tükrözi azt a tényt, hogy a közszolgálati munkáltató személye rendkívül színes képet mutat, illetve mutathat. Amint azt Magyary Zoltán kifejti, a szolgáltató lehetett például maga az állam, a vármegye, a város, a község és más köztisztviselő, amelynek ezt a képességét – tulajdonképpen közszolgálati munkáltatói jogállását – valamely törvény vagy más jogszabály elismerte.²⁴ E meghatározásból egyúttal mind a mai napig érvényes következtetésként levonható egyfelől az, hogy a közszolgálati munkáltatók körének meghatározása tekintetében a jogalkotónak széles mozgásteret van, másfelől – jogtechnikai értelemben – a közszolgálati munkáltatói minőségnek jogszabályi felhatalmazáson kell alapulnia.

Egyes nézetek szerint a közszolgálat fogalma és ebből következően a szolgáltató jogállása szűkebben értelmezendő: a központi közigazgatás végrehajtói és jogalkotói feladatot

²⁰ Ez utóbbi, egyébként szektorsemleges elvről bővebben lásd: PETROVICS 2016.

²¹ Ilyen például a költségvetési megfontolásokkal átszőtt illetmény- és előmeneteli rendszer, a közügynek is tekintett fegyvelemsértések szankcionálása akár a fegyelmi jog, akár a jogviszony-megszüntetés eszközével. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a közszolgálatban sem kizárólagos a kógens szabályozás, lásd: KUN–PETROVICS 2014, 103.

²² Lásd például az Áttv. illetményrendszerét az évente felülvizsgálat alá kerülő illetményekkel, valamint azt a széles mérlegelési jogkört, amely a munkáltatói jogkör gyakorlóját e körben megilleti. Ugyancsak e folyamatba illeszthető a közszolgálati jogviszonyok munkáltató által történő egyoldalú módosításának szélesebb tényere.

²³ MAGYARY 1942, 376.

²⁴ MAGYARY 1942, 376., 378.

ellátó személyi állományára, az egyes államhatalmi szervek hivatalaira és az autonóm kormányzati ügynökségekre kell vonatkoztatni. Mások azonban – tágabb megközelítésben – úgy vélik, hogy a fegyveres testületek alkalmazottai, a katonák és a közzolgálatások különböző fajtáit nyújtó foglalkoztatotti réteg is beleértendő.²⁵ A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program²⁶ szintén kiterjesztően értelmezi a közzolgálat személyzetének fogalmát: lényegében idesorol minden olyan munkavégzésre irányuló jogviszonyt, amelynek keretében a közzolgálati alkalmazott az állam részére végez munkát²⁷ (függetlenül a jogviszony típusától).²⁸ A Magyary Program a kiterjesztő értelmezést az erős állam elvével indokolja, amely lehetővé teszi, hogy a közjogi alapokon álló életpályák fejlesztése közös elvek és értékek mentén történjen, és megvalósíthatóvá váljon az átjárhatóság az egyes alkalmazotti jogállások között.²⁹

A 2018. január 1-jétől hatályos közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) – ha nem is a lehető legszélesebb értelemben – de szintén kiterjesztő módon használja a közzolgálati jogviszony kifejezést, ezáltal közvetetten a szolgálatadók csoportját is kijelöli. A Kp. – némileg bizonytalan helyzetet teremtve, ám „előrelátó” módon – nem sorolja fel taxatív jelleggel a hatálya alá tartozó közzolgálati jogviszonyokat. Meghatározása szerint közzolgálati jogviszonynak minősül valamennyi, az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgálatteljesítés céljából létesített, a köz szolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony.³⁰ A nyitott definíció alkalmazása lehetőséget ad arra, hogy az esetlegesen a jövőben megkonstruált és e fogalom hatálya alá sorolható *sui generis* közzolgálati jogviszonyok is a Kp. hatálya alá tartozzanak. Annak ellenére, hogy a törvényjavaslat 4. §-ához fűzött miniszteri indokolás a hatállyal összefüggésben csupán a Kttv., a Hjt., valamint a Hszt. által szabályozott jogviszonyokra utal, nem csupán a kormányzati szolgálati jogviszonyok (kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő, szakmai vezető), a közzolgálati jogviszonyok (köztisztviselő, közzolgálati ügykezelő, jegyző), a polgármester és az alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya (Kttv.), a hivatásos és a szerződéses állományú katonák, a tényleges szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonák, a honvéd tisztjelöltek és a honvéd altisztjelöltek szolgálati viszonya (Hjt.), valamint a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak hivatásos szolgálati jogviszonya (Hszt.) tartozik e törvény hatálya alá. A definíciónak valójában megfelel a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és állami ügykezelőinek az Áttv. által szabályozott állami szolgálati jogviszonya, a Ksztv. szerinti állami vezetői szolgálati jogviszony is. A Kp. azonban kifejezetten kizárja az alkalmazási köréből a bírák [a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.)], az igazságügyi alkalmazottak [az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról

²⁵ HAZAFI 2009b, 8., DEMMKE 2004, 26.

²⁶ MP 11.0.

²⁷ MÉLYPATAKI 2016, 19–20. A közzolgálat tág értelmezése mellett érvel Vadász János is. Lásd: VADÁSZ 2006, 13.

²⁸ E megállapítástól függetlenül a Magyary Program csupán a három nagy hivatásrend – a civil közzolgálat, a katonák és a fegyveresek – jogállására, valamint az e jogállások közötti átjárhatóságra koncentrált, tehát az ismertetett definícióból elvi szinten következő konzekvenciákat a „kívül rekedt” jogviszonyok vonatkozásában nem vonja le.

²⁹ MP 11.0, 42.

³⁰ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (a továbbiakban: Kp.) 4. § (7) bekezdés 3. pont.

szóló 1997. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: Iasz.)] és az ügyészségi alkalmazottak szolgálati viszonyával [a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Üsztv.)], illetve a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyával (Kttv. 258. §, Mt.) kapcsolatos jogvitákat, amelyek továbbra is a polgári perrendtartás által szabályozott munkaügyi perek körébe tartoznak.³¹ A törvényjavaslat 4. §-ához fűzött miniszteri indoklás ugyanakkor utal arra, hogy a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatos jogvita nem tartozik a közzszolgálati jogviták fogalmi körébe (Kjt.).³² Mindezek alapján úgy tűnik, az anyagi jog és az eljárási jog sem azonos módon ítéli meg a jogviszonyok közzszolgálati jellegét, illetve a közzszolgálati jogállást.

A kép színességét tovább fokozza, hogy számos olyan további sporadikus példát találhatunk, amely arról tanúskodik, hogy elvi megfontolásokat nélkülözve, sokkal inkább praktikus okok által vezéreltetve kap (vagy nem kap) egy-egy szervezet közzszolgálati munkáltatói jogállást. Ebben presztízsok vagy éppen költségvetési indokok is szerepet játszhatnak. Ilyen volt például a rendszerváltozást követően az olyan szolgáltató szervezetek Ktv. hatálya alá sorolása, amelyeknél a közhatalmi jelleg hiánya nem feltétlenül indokolta volna ezt a megoldást.³³ Előfordult ugyanakkor az is, hogy egyes szervezeteknél költségvetési megfontolások alapján a közzszolgálati jogviszony helyett közalkalmazotti jogviszonyokat alkalmaztak.³⁴ Ennek azonban az ellenkezőjére is akadt példa olyan esetekben, amikor az állami szféra illetményrendszerének versenyhátránya folytán bizonyos szervek annak ellenére nem kerültek a Ktv. hatálya alá, hogy ez indokolt lett volna.³⁵ A fenti példák mellett lehet utalni még akár a közzvállalatok szabályozására, a közalkalmazottak és a költségvetési szerv munkáltatóival azonos tevékenységet végző magánmunkáltatók párhuzamos tevékenységére vagy éppen a közigazgatási munkavállalókra.

Beigazolódni látszik tehát az a feltételezés, hogy a jogi szabályozás valójában kevéssé az elvi megfontolások mentén ítéli meg a közzszolgálati jogviszonyok kérdését, illetve a szolgáltatadó meghatározását. Már az eddigiekből is látható, hogy a hatályos magyar jogrendszerben valójában nem egységes a közzszolgálati munkáltatói jogállás szabályozása. Olyannyira nem az, hogy reális esély van arra, hogy egy adott közzszolgálati munkáltató egyszerre foglalkoztathasson alkalmazottakat kormányzati szolgálati jogviszony, munkaviszony, közzfoglalkoztatási jogviszony vagy munkavégzésre irányuló polgári jogi jogviszony keretein belül. A közelmúlt kutatásai rámutatnak arra is, hogy hiába a Kttv. korlátozó, illetve tiltó szabálya, nem egyszer költségvetési nehézségek miatt polgári jogi jogviszonyok váltják fel a klasszikus közzszolgálati jogviszonyokat is.³⁶ Ugyancsak törvénybe foglalt lehetőség nem egyszer a közalkalmazotti jogviszony és a polgári jogi jogviszony egyidejű megjelenése egy adott szervnél (például a közzoktatásban vagy a felsőoktatásban).

³¹ Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont.

³² Lásd a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 508. § (1) bekezdés b) pontját.

³³ HAZAFI 2009a, 10. Hazafi Zoltán e körben a Textilmínősítő Intézetet, az Ipari Mínősítő Intézetet és a Lőfegyvervizsgáló Hivatalt említi. Lásd: HAZAFI 2009b, 125–126.

³⁴ Így például a vízügyi igazgatás területi igazgatóságainak személyzeti állománya nem a Ktv., hanem a Kjt. hatálya alá került. HAZAFI 2009a, 126.

³⁵ HAZAFI 2009a, 126. Ezzel összefüggésben Hazafi Zoltán az Állami Vagyonügynökség példáját hozza fel.

³⁶ HORVÁTH A. 2014, 8–9. A polgári jogi jogviszonyok térnyerésére utal Kiss György is. Lásd: KISS 2005, 31.

Az alábbiakban bemutatott példák ugyancsak illusztrálják, hogy a közszolgálat és azon belül a közszolgálati munkáltatói jogállás bizonyos esetekben elvi alapokon kevésbé védhető, a praktikum oldaláról is kérdéseket felvető megoldásokat alkalmaz.

Egyrészt e körben említhető meg a kormányzati és a közszolgálati ügykezelőkkel, valamint a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalókkal kapcsolatos problémakör. Ezeknek a közszolgálati alkalmazottaknak a jogviszonyaiban a köz szolgálatra ugyan nyilvánvaló módon jelen van, ám közhatalmi funkciókat aligha látnak el. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók az Mt. hatálya alá tartozó munkaviszonyban állnak, a munkáltatói jogállás szempontjából egészen különleges helyzet áll elő, hiszen a szolgáltató nem közszolgálati vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban foglalkoztat. Ezen a tényen az sem változtat, hogy a Kttv. 258. §-a e kategóriára speciális rendelkezéseket ír elő. Horváth István találóan jegyzi meg, hogy nehezen magyarázható, hogy miként férnek meg egyidejűleg egy közszolgálati munkáltatónál a közszolgálati jog kögens, a kollektív szerződés megkötésének lehetőségét és a munkavállalói részvételi jogok gyakorlását egyértelműen kizáró rendelkezései az Mt. alapvetően diszpozitív, a kollektív alkura és a munkahelyi szintű participációra lehetőséget biztosító szabályaival.³⁷ A közszolgálati munkáltató ennél fogva sajátos, „duplikált” – közszolgálati, illetve kvázi magánmunkáltatói – szerepre kényszerül, így a munkáltatóra irányadó eltérő szabályrendszerek alkalmazásából fakadó „tudathasadásos állapot” aligha könnyíti meg a jogalkalmazást.

Másrészt e körben érdemes röviden utalni a közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatott munkáltatókra is, amelyek ugyan alapvető állami és önkormányzati feladatokat látnak el, az általuk végzett közszolgáltatások azonban tipikusan nem járnak együtt közhatalmi funkciók ellátásával. E munkáltatók sajátos – mintegy köztes – jogállást képviselnek a tág értelemben vett közszolgálaton belül, amely – figyelemmel arra, hogy a Kjt. háttértörvénye az Mt. – egyszerre van „kint” és „bent” is: mintegy félúton a magánmunkajogi és a közszolgálati szabályozás között. Az Mt. hatálybalépésével a Kjt. munkáltatói számos lényeges kérdés tekintetében veszítettek a közszolgálati munkáltatói karakterükből. Ilyen volt például a törvény erejénél fogva fennálló fegyelmi jog száműzése a Kjt.-ből (lásd erről alább, a XI. fejezetben).

Harmadrészt, a közszolgálati jog önállóságát alátámasztó érvek között is gyakorta merül fel, hogy a közszolgálati alkalmazottak olyan szerveknél dolgoznak, amelyeket részben vagy egészben a köz tart fenn.³⁸ A magánmunkajog hatálya alá tartozó munkaviszonyok körében is léteznek azonban olyan jogviszonyok – ilyenek a köztulajdonban álló munkáltatók által létesített munkaviszonyok³⁹ –, amelyekre szintén igaz ez a megállapítás, azzal együtt, hogy az Mt. néhány, az általánostól eltérő rendelkezést is tartalmaz e körre. A közvállalatok, vagyis az Mt. terminológiája szerinti köztulajdonban álló munkáltatók az esetek egy részében lényegében közszolgáltatásokat, közfeladatokat látnak el, máskor azonban a gazdasági szféra munkáltatóihoz hasonlóan – nem egy esetben azokkal versenyezve – hagyományos értelemben vett gazdasági, üzleti tevékenységet folytatnak. E munkáltatók formálisan a gazdasági szféra részét képezik, ezért a magánmunkajog szabályai terjednek ki rájuk, ám sokszor előfordul, hogy a központi, illetve a helyi önkormányzati

³⁷ HORVÁTH I. 2006, 32.

³⁸ GYÖRGY 2015, 15.

³⁹ Mt. 204–207. §.

költségvetési finanszírozás meghatározó befolyással bír a tevékenységükre. E munkáltatókkal összefüggésben is felmerülhet a már említett „tudathasadásos” állapot. E körben egyes javaslatok a jogviszony közszolgálati oldalát markánsabb módon érvényre juttató megoldásokat indítványoznak, míg mások éppen e munkáltatók gazdasági, üzleti tevékenységét domborítják ki.

E helyen említést kell tenni arról is, hogy a közszolgálati munkáltatók különböző típusaira irányadó jogállási törvények elsődlegesen a jogviszonyok eltérésein alapulva más jogokat és kötelezettségeket ruháznak, illetve rónak a különböző szolgálatadókra. Ez a jog és kötelezettség katalógus egyfajta rangsort állít fel az „erősebb” és a „gyengébb” jogosítványokkal bíró közszolgálati munkáltatók között. A fő kérdés az, hogy az egyes jogállási törvények mennyire adekvát módon „rangsorolnak”. Noha az egyes hivatásrendek teljesen egységes szabályozása nem lehetséges, ugyanakkor a hatályos szabályozásban az egyes jogállások között kétségkívül léteznek indokolatlan eltérések, amelyeket szükséges lenne felszámolni.⁴⁰ Ennek során csak ott lenne indokolt megtartani az eltéréseket, ahol azok közvetlenül a munkavégzés jellegéből, illetve a szerv funkcióiból fakadnak, így bizonyos jogintézmények tekintetében megvalósítható lenne a közös elvek és értékek mentén rögzített szabályozás.⁴¹

Az egységesülés meghatározó pillére lehet az a Mélypataki Gábor által is közös jellemzőként kiemelt tény, hogy a közszolgálati jogviszonyokban közvetlenül vagy közvetve mindig az állam a munkáltató.⁴² Mélypataki megállapítása szerint az állam közvetlenül centralizált és dekoncentrált szervei útján, közvetett módon pedig az önkormányzati területen jelenik meg. Ez utóbbi tekintetében Mélypataki kiemeli, hogy az állam nem jelenik meg a kinevezési okiratban, és nem is gyakorol munkáltatói jogokat, ugyanakkor költségvetési, pénzügyi oldalról, valamint a jogalkotás útján jelentősen képes befolyásolni a jogviszony tartalmát.⁴³

A közszolgálati jogi szabályozás koherenssé tétele érdekében megfontolandó, hogy valamennyi jogviszonyt érintően az állam vagy az önkormányzat munkáltatói minősége fogalmazódjon meg. A tételes jogi szabályozást vizsgálva ugyanis az állam már most sem csupán az egyes szervei útján jelenik meg a munkáltató minőségében, hanem *expressis verbis* is.⁴⁴ A Kttv., az Áttv. és a Hjt. tekintetében eleve áttörésnek lehetünk tanúi: a közszolgálati tisztviselő, az állami tisztviselő, valamint az állomány tagja az állammal létesíti a köz szolgálatára, illetve a szolgálatteljesítésre irányuló jogviszonyt.⁴⁵ Elvi alapokon aligha indokolható meg, hogy a Kttv.,⁴⁶ az Áttv. és a Hjt. rendelkezéseitől eltérően a néhány éve elfogadott Hszt. esetében miért maradt a korábbi megoldás (a szolgálati jogviszony munkáltató pozíciójában álló alanya az állam nevében eljáró rendvédelmi szerv).⁴⁷ Az Iasz. megoldása a Hszt.-hez hasonló: az igazságügyi szerv és az igazságügyi alkalmazott között áll fenn

⁴⁰ PETROVICS 2014b, 93.

⁴¹ PETROVICS 2014b, 93–94.

⁴² MÉLYPATAKI 2016, 15.

⁴³ MÉLYPATAKI 2016, 15.

⁴⁴ Kttv. 38. § (1) bekezdés.

⁴⁵ Kttv. 36. § (1) bekezdés; Áttv. 2. § (1) bekezdés; Hjt. 3. § (1) bekezdés.

⁴⁶ A korábban hatályos Ktv. alapján a foglalkoztatás ugyan az állam, illetve a helyi önkormányzat nevében történt, a munkáltató pozíciójában azonban ténylegesen a törvény szerű hatálya alá tartozó és az irányadó kormányhatározatban meghatározott közigazgatási szervek, illetve hivatalok álltak.

⁴⁷ Hszt. 13. § (1) bekezdés.

a jogviszony.⁴⁸ Kiemelést érdemel, hogy az „állam” munkáltatói minősége nem jelenti azt, hogy az állam munkáltatói jogokat gyakorol, mivel a munkáltatói képesség realizálása⁴⁹ egyes szervei, illetve azon belül meghatározott személyek által történik.

Ellentétben a Kttv., az Áttv. és a Hjt. közelmúltbeli rendelkezéseivel, a rendszerváltást követő években maga az állam nem jelent meg a közzolgálati jogviszonyok közvetlen alanyaként. Ahogyan Kiss György megfogalmazta, az állam munkáltatói képességének csak a képviseleti szervei által volt realitása,⁵⁰ ezek a jogi személyek (közigazgatási szervek, költségvetési szervek) voltak ugyanis a munkáltatók. Ez a megoldás maradt fenn a Kjt. tekintetében is, amelynek értelmében a közalkalmazotti jogviszonyban a munkáltató az állami vagy a helyi önkormányzati költségvetési szerv, illetve – a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó egyes közzolgáltatások ellátása esetében – maga az önkormányzat.⁵¹ Figyelemmel arra, hogy a közalkalmazotti jogviszonyban a közhatalom gyakorlása nem jellemző, illetve e foglalkoztatás az Mt. háttérjogszabály jellege folytán eleve közelebb áll a magánmunkajoghoz, a Kjt. tekintetében továbbra is megindokolható a munkáltató ilyen módon történő meghatározása.

A fenti gondolatmenettel összhangban Horváth István például már több mint egy évtizede javaslatot tett arra, hogy a közigazgatási szerv vagy közintézmény helyett mind a civil közzolgálatban, mind a közalkalmazotti szférában az állam, illetve a helyi önkormányzat kerüljön a munkáltató pozíciójába.⁵² Álláspontja szerint a munkáltató illetén meghatározása által erősödhetne a közzolgálat komparatív előnyeként számon tartott stabilitás. A munkáltató személyének egységesítése lehetővé tenné ugyanis a közzolga közzsférán belüli, egyoldalú munkáltatói döntésen alapuló, törvényi garanciákkal körülbástyázott, személyes és családi körülményeket figyelembe vevő áthelyezését abban az esetben, ha a munkájára az adott intézménynél szervezeti okból már nincs szükség. Ehhez értelemszerűen nem lenne elegendő a munkáltató személyének egységesítése, hanem hatékony állásnyilvántartó és közvetítő rendszerre is szükség volna.⁵³ Az állam, illetve az önkormányzat közvetlen munkáltatói szerepe tehát elősegítené az átjárhatóságot az egyik hivatásrendből vagy jogállásból a másikba. Amint arra Horváth István is utal, azokban az esetekben, amelyekben a munkáltató szerepét jelenleg valamely költségvetési szerv tölti be, szükség lenne a munkáltatói jogok gyakorlásának átrendezésére is.⁵⁴

⁴⁸ 1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról (a továbbiakban: Iasz.) 2. § (1) bekezdés. A 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjt.) 1. § (2) bekezdése szerint a bíró az igazságügyi szervezet tagjaként teljesít szolgálatot, a törvény azonban nem pontosítja, hogy mely szervvel áll fenn a szolgálati viszony.

⁴⁹ Kiss 2005, 111.

⁵⁰ Kiss 2005, 109.

⁵¹ Kjt. 1. § (1) bekezdés.

⁵² HORVÁTH I. 2006, 220–221.

⁵³ HORVÁTH I. 2006, 221.

⁵⁴ HORVÁTH I. 2006, 222. Horváth István az állami közzolgálat tekintetében a köztársasági elnökhöz telepítené a kinevezési jogkört, az egyéb jogköröket pedig az adott szerv vezetőjéhez. A köztársasági elnök kinevezési jogkörével kapcsolatos megoldás kidolgozása során azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy a közjogi értelemben vett kinevezés és a közzolgálati-munkajogi értelemben vett kinevezés különbözik egymástól. Lásd erről: PETROVICS 2010, 29., valamint 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 219.; 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 219.

A fenti javaslat indokoltságát alátámaszthatja az a probléma is, amelyet a *de iure*, illetve a *de facto* munkáltatók elkülönülésének – vagy ahogyan Horváth István találóan fogalmaz, a formális munkáltatói pozíció⁵⁵ – jelenségével azonosíthatunk. A fentiek alapján megállapítható ugyanis, hogy a tág értelemben vett közzszolgálati jogviszonyok egy részében – ilyen például a Kjt. hatálya alá tartozó közalkalmazotti jogviszony – valamely költségvetési szerv a *de iure* munkáltató, ám emellett létezik egy *de facto* alany is (ez a közalkalmazottak esetében a fenntartó), amely jogosult döntéseket hozni a jogviszonyt érintő legjelentősebb kérdések tekintetében. A *de facto* munkáltató döntéseitől való függés, beleértve a *de iure* munkáltató költségvetésének meghatározását is,⁵⁶ egyúttal azt is eredményezi, hogy azoknál a munkáltatóknál, ahol egyáltalában lenne lehetőség kollektív alkura, a *de iure* munkáltató reális alkupozíciója hiányzik.⁵⁷ A munkáltató egységesítése révén a *de facto* és a *de iure* munkáltató személye egybeesne, a döntések éppen ezért egy kézben összpontosulnának.

Az állam egységes munkáltatói minősége összeegyeztethető lenne az autonóm jogállású szervek státuszával is, hiszen a munkáltató jogállása mellett a munkáltatói jogkörök – az adott szerv függetlenségéhez igazodóan – továbbra is meghagyhatók lennének ezeknél az államigazgatási feladatokat ellátó, kormánytól független jogállást élvező szervezetknél. A kinevezési jogkör az autonóm szervek vezetőit illetően továbbra is maradhatna tipikusan az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök kezében.⁵⁸

3. A közzszolgálati alkalmazott

3.1. A közzszolgálati alkalmazotti kör sajátosságai

Ahogy már utaltunk rá, mind a nemzetközi, mind a hazai szakirodalom⁵⁹ többé-kevésbé egyetért abban, hogy szinte képtelenség egységes, mindenkor irányadó, univerzális dogmatikai rendezőelvet felállítani abban a tekintetben, hogy pontosan mit tekintünk közzszolgálatnak, illetve kik a közzszolgálati alkalmazottak. Korábban utaltunk Hazafi véleményére, amely szerint általában nincs különösebb elvi alapja, és inkább csak a pillanatnyi érdekek határozzák meg, hogy az alkalmazottak mely köre tartozik a közzszolgálat fogalma alá.⁶⁰

Alapvetően három fő megközelítés alakult ki annak a meghatározására, hogy kit tekintünk közzszolgálati alkalmazottnak. Ugyanakkor rögtön előrebocsátható, hogy a maga tiszta formájában egyik megközelítés sem érvényesül sehol a világon, a valóság ezeknél általában sokkal összetettebb. Elsőként, a funkcionális megközelítés értelmében, a közzszolgálati alkalmazottak a köz érdekében látnak el feladatokat, közzszolgáltatásokat biztosítanak, gyakorta állami alapfunkciókat valósítanak meg (itt nemcsak a közhatalom gyakorlására gondolva, hanem egyéb, a modern állam által felvállalt feladatokat is ideértve).

⁵⁵ HORVÁTH I. 2006, 289–290.

⁵⁶ HORVÁTH I. 2014, 552.; HORVÁTH I. 2015, 17.

⁵⁷ KISS 2005, 29–30.

⁵⁸ Lásd az autonóm szervek közzszolgálati jogi szabályozásáról: GYÖRGY (2014).

⁵⁹ Lásd: GYÖRGY–HAZAFI 2013, 14–16.; DEMMKE–MOILANEN 2012; LINDER 2014b.

⁶⁰ HAZAFI 2009b, 8.

Másodsorban a többnyire organikusnak⁶¹ (vagy finanszírozási szemléletnek)⁶² nevezett felfogás szerint a közzszolgálati alkalmazottak olyan szerveknél dolgoznak, amelyeket a köz (az állam, az önkormányzat) tart fenn részben vagy egészben (tehát költségvetési szervek). Harmadsorban a pragmatikus – rendszerint normatív alapúnak minősített – megközelítés szerint az a közzszolgálati dolgozó, akit a jogállását rendező jogszabály (általában törvény) annak minősít.

Könnyen belátható, hogy egyrészt bármelyik teóriát követnénk is, más-más alanyi „halmazokat” kapnánk, másrészt mindig lenne „kakuktktojás”, harmadrészt a jogalkotás ritkán ilyen következetes. Tehát – mint említettük – bár egyik doktrína sem tud tiszta formájában érvényesülni, annyiban talán a harmadikként említett, normatív megközelítés áll a legközelebb a valósághoz, hogy elismeri a politikai, jogalkotói akarat domináns szerepét. Másképpen fogalmazva: valószínűleg hiba lenne „nagy” elméleteket gyártani a közzszolgálati alkalmazottak körének definiálására, hiszen e személyi kör határait voltaképpen és végső soron a mindenkorai politikai, jogalkotói akarat fogja kijelölni. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a kristálytiszta elméletek kevés segítséget nyújtanak a gyakorlati közzszolgálati jogalkotásban, illetve egyre inkább az tűnik rendezőelvnek a személyi körök kategorizálása kapcsán, hogy nincs rendezőelv. Másképpen fogalmazva: a valóság megerősökölése lenne a fenti elvek bármelyikének kizárólagos érvényesítése.

A fentieknél némileg jobban megfogható a közzszolgálat személyi állományának tágabb és szűkebb meghatározása. A legszélesebb – köznapi – értelemben felfogott közzszolgálati alkalmazottak körébe tartoznak a törvényhozó-népképviselői szervek választott képviselői (a parlamenti, önkormányzati képviselők); az igazságszolgáltatás személyzeti állománya (bíróság, ügyészség stb.); a közigazgatás személyi állománya; a fegyveres és egyéb rendfenntartó szervezetek állománya (rendörség, honvédelem, katonaság, tűzoltóság); az állam és az önkormányzatok által működtetett közfeladatot ellátó intézmények, szervek személyzete (például kórházak, iskolák, közművelődési intézmények); a közigazgatási feladatot ellátó egyéb személyek vagy szervek dolgozói; a köztulajdonú vállalatok dolgozói; a köztetéületek, közalapítványok tagjai. A közzszolgálat szűkebb körét rendszerint a közigazgatás szervezetrendszeréhez kapcsoljuk.

A magyar közzszolgálat személyi állománya „belülről” – jogállási szempontból – kifejezetten fragmentált, tagolt. E ponton természetesen nemcsak a három nagy hivatásrend (a közigazgatási, a rendészeti és a honvédelmi ágazat) többé-kevésbé magától értetődő elkülönülésére gondolunk, de a jelenlegi civil közzszolgálat is négy különböző szolgálattípust különböztet meg (a négy különböző szolgálattípus lényegében kettő fő típuson nyugszik, a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszonyon; a köztisztviselői jogviszony egy-egy sajátos formája az államtisztviselői és a kormánytisztviselői jogviszony). Sőt az egyes szolgálattípusokat rendező törvények is több jogállást különböztetnek meg. Például a Kttv. a közigazgatás személyi állományának jogállásait lényegében három rendezőelv szerint tovább differenciálja (a részletek kifejtésétől e helyütt eltekintünk): 1. közzszolgálati tisztviselők kontra más, a Kttv. hatálya alá eső személyek; 2. érdemi, a közhatalom-gyakorláshoz közvetlenül kapcsolódó feladatokat ellátók kontra ügyviteli tevékenységben részt vevők;

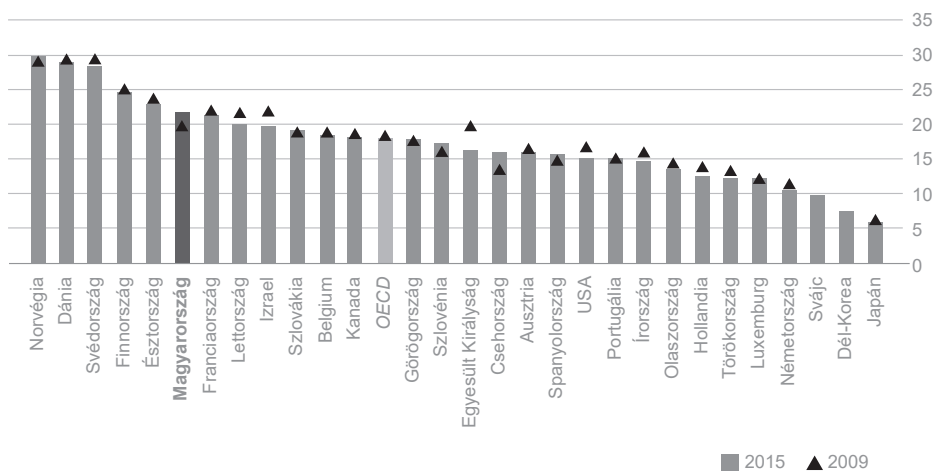
⁶¹ MORRIS 2000.

⁶² Horváth István megfogalmazásában a finanszírozási szemlélet azt jelentené, hogy a munkáltató költségvetési státusza egyértelműen meghatározza a jogviszony típusát. HORVÁTH I. 2006, 31.

3. a kormánynak alárendelt kontra attól független közigazgatási szervnél foglalkoztatottak.⁶³ A sokféleségre az is szemléletes példa, hogy az Áttv. hatálybalépésével számos olyan érintett tisztviselő van, aki 2010 óta a negyedik törvény hatálya alatt, a negyedik típusú jogállásban végzi hivatali munkáját: köztisztviselői törvény, kormánytisztviselői törvény, közszerződéses tisztviselői törvény, majd pedig állami tisztviselői törvény. A töredezettség, sokféleség illusztrálása tovább lenne folytatható az igazságszolgáltatásban foglalkoztatottak, a közszerződéses foglalkoztatott munkavállalók vagy éppen a közalkalmazottakon belül tovább differenciált életpályák stb. említésével. A közszerződéses jog világából, „belülről” tekintve tehát minden jogállás megadja a maga személyi hatályát, alanyi koncepcióját, esetleg életpályáját stb.; a töredezettség mondhatni adottság.

Érdeemes tisztázni, hogy voltaképpen kiket is sorolunk a közszerződéses alkalmazottak körébe. A közszerződéses foglalkoztatási jogviszonyainak alanyait, egyes „munkavállalói” csoportjait legegyszerűbben a létszámviszonyokon keresztül tekinthetjük át. 2017 első negyedévi adat szerint a költségvetési szektorban – a közfoglalkoztatottak nélkül számolva – 693 ezren dolgoztak hazánkban.⁶⁴

2015-ben a foglalkoztatottak 22%-a dolgozott az államnak Magyarországon, amivel az OECD-tagországok között a hatodikak vagyunk. Csak Norvégiában, Dániában, Svédországban s Finnországban dolgoznak többen az államnak – vagyis lényegében csak a skandináv jóléti államokban.



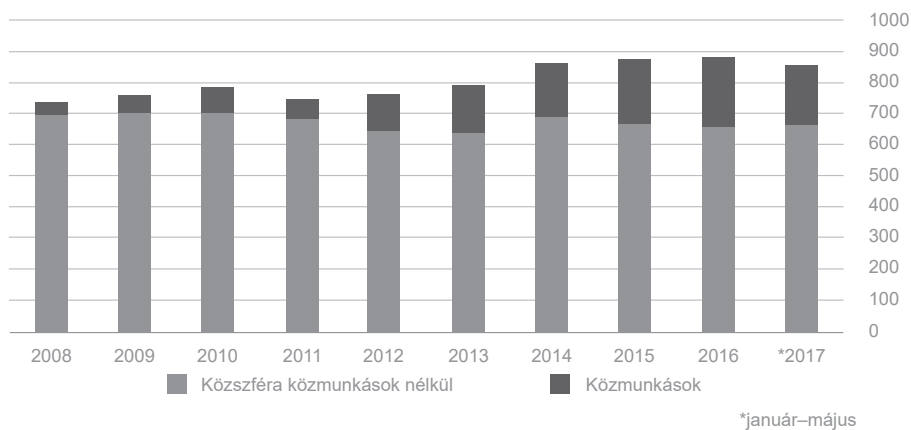
1. ábra

Az államháztartásban dolgozók aránya a teljes foglalkoztatottságon belül (százalékban)

Forrás: OECD, Government at a Glance (2017), Portfólio

⁶³ KÁRTYÁS 2015a, 34.

⁶⁴ KSH Statisztikai Tükör. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli006.html (A letöltés dátuma: 2017. 06. 14.).



2. ábra

A közszférában dolgozók létszáma (ezer fő)

Forrás: KSH, Belügyminisztérium, Portfólio

A központi közigazgatási szerveknél 2017-ben kb. 80 ezren dolgoznak, ami 25 ezer fővel több, mint 2010-ben.⁶⁵ 2016-os adatok szerint 69 400 kormánytisztviselő, 34 400 köztisztviselő, 450 300 közalkalmazott dolgozott a költségvetési szektorban.⁶⁶

A hatályos közszoalgalati jogi szabályozásban – kimondva-kimondatlanul – versengeni látszik két emberkép, azaz két, egymásnak némileg ellent is mondó koncepció a foglalkoztatotti („munkát vállaló”) oldal – vagyis „az alanyok” – szemlélése, megközelítése vonatkozásában. Az egyik – instrumentálisnak, avagy eszköszemléletűnek nevezhető – irányvonal szerint, különösképpen az „erős állam” koncepciójából adódóan, a közszoalgalati alkalmazott közjogi jogállása, alávetettsége domborodik ki. Ezt a felfogást erősíti egyebek mellett a Kttv. preambuluma⁶⁷ vagy éppen olyan jogintézmények ereje, mint a relatíve széles körű egyoldalú kinevezésmódosítási jogkör,⁶⁸ az automatikus és kötelező hivatásrendi tagság,⁶⁹ a szakmai lojalitás fogalmának felértékelődése,⁷⁰ a kollektív szerződés tilalmazottsága, a tisztviselőket terhelő kötelmek szaporodása (például a továbbképzések terén, hivatásetikai síkon). A másik – inkább az alkalmazottak szubjektumát, egyéniségét,

⁶⁵ Az adatokhoz, táblázatokhoz: Mégis hogy lehet, hogy Magyarországon 3 millió ember tartja el a másik 7 milliót is? (2017).

⁶⁶ Forrás: KSH. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli010.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.).

⁶⁷ Itt hangsúlyos például az erős államra, a hatékonyságra való hivatkozás.

⁶⁸ Kttv. 48. § (2) bekezdés. Ennek kritikájához lásd: GYULAVÁRI 2015, 51–52.

⁶⁹ Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar (MKK). Lásd a Kttv. 29. § (2) bekezdését a kötelező tagságról.

⁷⁰ Kttv. 76. § (2) bekezdés.

személyiségét előtérbe helyező – irányvonal szerint viszont a „mai magyar államreform hangsúlyosan helyezi a középpontba a tisztviselők személyét, tudását, munkáját és teljesítményét”.⁷¹ Utóbbi alapállás legitimitását jelzi, hogy az idekapcsolható olyan témák, mint a hivatás-etika, az integritás, a munkáltatói gondoskodás, a továbbképzés az egész életen át tartó tanulás jegyében, a teljesítménymenedzsment, az értékelés és a munkakör-alapú szemlélet stb. jelentősége minden kétséget kizáróan növekszik (lásd például a Magyar Program főbb pontjait). Az efféle „humánus” attitűd „kifelé” is megnyilvánul, amennyiben mind hangsúlyosabbá válik az állampolgárok felé „szolgáltató”, ügyfélbarát állam szemléletmódja.

A fentiek alapján elmondható, hogy nemcsak a közzolgálat személyi állományának szabályozása töredezett tehát, de az az emberkép sem feltétlenül kiforrott és homogén, amely a jogpolitikát vezérelhetné. A két fentebb vázolt megközelítésmód (eszközszemlélet kontra személyiségorientáltság) tengelyén nehéz – bár talán nem lehetetlen – egyensúlyozni. Demmke és Moilanen egyébként az úgynevezett „normalizáció” trendjének részeként (illetve amellet szóló érvként) tartaná számon azt, ha az állam mint „leviatán”⁷² felfogása helyett (ahol a köztisztviselő mint az uralkodó, az állam, a kormány stb. „szolgája” jelenik meg), lassan előtérbe kerülne a köztisztviselésnek a polgárok szolgálatán nyugvó felfogása.

3.2. A közzolgálati alkalmazotti kör egységessége körüli dilemmák

Az alábbiakban, a teljesség igénye nélkül, négy olyan kiemelt, nemzetközi elemzések által egyértelműen kimutatott trendet – és azok hazai tükröződését – vizsgáljuk, amelyek a közzolgálat személyi állományának alakítására (értsd: egységesítésére vagy éppen feldarabolására) napjainkban alapvető hatást gyakorolnak. Ezek a következők: a személyi állomány jogállásának fragmentálódása, a reformok fokozódó pragmatizmusa, a státusz jellegű alkalmazás mind szűkebb alanyi körre való koncentrálódása és az úgynevezett normalizáció (vagy kontraktualizáció) folyamata.

Demmke és Moilanen 2012-es – mértékadónak tekinthető – tanulmányukban⁷³ számos fontos megállapítást tesznek a közzolgálati reformok mai főbb trendjeiről. E trendek körében leginkább talán a fragmentálódást hangsúlyozzák. Egyebek mellett leszögezik, hogy az elmúlt évek közigazgatási reformjainak egyik – eddig elhanyagoltnak tűnő – fő hatása abban áll, hogy a nemzeti közigazgatásoknak már nincs egységes, koherens paradigmája vagy fogalmi kerete. Állítják, hogy a hagyományos közigazgatás két központi koncepciója látszik eltűnni. Az egyik az, hogy a kormányzat egységes munkáltatóként működik. A másik az egységes közzolgálat ideája. Míg a közzolgálat személyi állományának a többsége sok államban egykor jellemzően ugyanazon alapvető szabályok és munkakörülmények hatálya alá tartozott, ma ez már közel sincs így. Kimutatásaik szerint például a közjogi státusz rovására határozottan nő a magánjogi alapokon, szerződéssel foglalkoztatott munkavállalók aránya a közzolgálatokban, illetve egyre inkább a jogállások decentralizációja, töredezése és sokfélesége jellemző.

⁷¹ Áttv. általános indokolás.

⁷² Utalás Thomas Hobbes 1651-ben megjelent nagy hatású politológiai művére, ahol a nagyméretű tengeri kígyó az állam szimbólumaként jelent meg.

⁷³ DEMMKE–MOILANEN 2012, 2.

Ebbe a fragmentálódási tendenciába maradéktalanul illeszkedik a hazai jogfejlődés is. A költségvetési szektor többfajta jogállás alá tartozó munkavállalói csoportokból tevődik össze,⁷⁴ sőt, ahogyan azt Hazafi megjegyzi, „a magyar közzolgálat foglalkoztatási szabályozása rendkívül differenciált”.⁷⁵ Mélypataki még élesebben mutat rá, hogy a kilencvenes évektől napjainkig a „joganyag egyre töredezettebbé vált”, és a különböző – olykor ötletszerűnek tűnő – életpályamodellek bevezetésével oda jutottunk, hogy akinél van életpálya modell az nem szeretné (de legalábbis nem úgy szeretné), akinek nincs az pedig szeretné. A Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közzolgálati Dolgozók Szakszervezetének (MKKSZ) elnöke rávilágít, hogy 2015-ben a kormányzat szakított az egységes közigazgatási karrierrendszer elvével, külön-külön életpályákat vezetett be (a szakszervezeti vezető álláspontja szerint azért, hogy ne kelljen egyszerre forrást biztosítani az illetményemeléshez). Csakugyan, a 2011-ben készült Magyary Program még egy relatíve integrált, komplex és ambiciózus stratégia volt, amely egy egységes keretet és irányt jelölt ki a közigazgatás fejlesztéséhez. 2015-re azonban a Magyary Programról már múlt időben lehet olvasni, helyét átvette a Közigazgatás- és Közzolgálat Fejlesztési Stratégia 2014–2020.⁷⁶ Hozzátehető, hogy az életpályák eddig körülbelül csak a közzolgálat személyi állományának harmadát érintették (tehát a töredezettség ebben az aspektusban is fokozott). A Közzolgálati Szakszervezetek Szövetsége (KSZSZ) szerint az életpályákkal egyenesen a közzféra „leszalámizása” indult meg.⁷⁷

A fentebb már idézett nemzetközi elemzés (Demmke és Moilanen) arra is rámutat, hogy a közzolgálati reformok terén a nagyszabású és nagyra törő reformprojektek iránti lelkesedés kora valószínűleg leáldozóban van, és a szabályozási viták középpontjában a jövőben feltehetően sokkal több lesz a pragmatizmus (például a szimplán minél jobb munkafeltételek védelme és igénye), illetve a hatékonyság, fenntarthatóság szempontjai válnak meghatározóvá.⁷⁸ Ez a folyamat hazánkban is több vonatkozásban kitapintható, hiszen úgy tűnik, hogy az egyes életpályarendszerek kapcsán a viták nem különösképpen a státusz mikéntje, szimbolikája jegyében zajlanak, hanem sokkal inkább – pragmatikusan – az illetményemelések „zsebbevágó” kérdéskörére, illetve egyéb gyakorlati szempontokra koncentrálnak.⁷⁹ A Magyary Program 2014–2020 tervezetének – illetve a helyébe lépő Közigazgatás- és Közzolgálat Fejlesztési Stratégia 2014–2020 című koncepciónak – is kiemelt céljaként fogalmazódott meg a hatékonyságnövelés, illetve a gazdaságossági

⁷⁴ A legfontosabbak: a rendvédelemben a Hszt., a honvédelemben a 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (Hjt.), míg a kormány- és a közzolgálati tisztviselők esetén a Kttv. határozza meg a szolgálati jogviszony szabályait. Az Áttv. az állami tisztviselőkről a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és ügykezelőinek állami szolgálati jogviszonyát szabályozza. A Kjt. a közalkalmazottak jogállásáról szól. Lásd még: egyéb szolgálati jogviszonyok (például bírák, ügyészek, igazságügyi alkalmazottak).

⁷⁵ HAZAFI 2015.

⁷⁶ Lásd ehhez: *Közigazgatás- és Közzolgálat Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020*. 3.0. verzió. 2014.

⁷⁷ A szakszervezeti álláspontok ismertetéséhez lásd: NEUMANN 2017. Ugyanezen a konferencián Agg Géza (KSZSZ) előadásában egyenesen „indulati jogalkotásnak” nevezte a 2010 utáni közzolgálati jogi törvénykezést.

⁷⁸ DEMMKE–MOILANEN 2012, 7., 27., 100.

⁷⁹ Lásd: NEUMANN 2017.

és eredményességi elvárások teljesítése.⁸⁰ Az Áttv. indokolása hasonló szellemben, az ügyfél alkotmányos jogain keresztül a közszolgáltatásokhoz való hozzáférése és annak gyorsítása szempontjából fogja meg a személyi állomány szabályozásának lényegét. Az állami tisztviselői jogviszony életre hívásának egyik fő indokaként tehát az ügyfelek alkotmányos jogainak biztosítása szolgált (mint pragmatikus szempont).

A fokozódó töredezettség és pragmatizmus mellett a személyi állomány jogállásának alakulásával kapcsolatban kimutatott további fő tendencia az, hogy a klasszikus – státusz jellegű – jogállás egyre szűkebb személyi körre koncentrálódik, Európa-szerte visszaszorul (mégpedig jellemzően a szűken vett közhatalmi ágazatokra, így különösen a minisztériumi alkalmazottakra, fegyveresekre, bírákra stb.). Bár a közszolgálatok jogi szabályozása természetesen nem tartozik az Európai Unió hatáskörébe, ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy az európai integrációnak ne lenne ráhatása a nemzeti közszolgálatokra. Éppen a közszolgálati foglalkoztatás imént jelzett koncentrációja az a trend, amelyet az európai uniós jog és joggyakorlat is támogat, még ha csak közvetetten is (bár számos szakértő szerint nem kevésbé hatékonyan). Mindez az alábbiakkal magyarázható.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 45. cikkének (4) bekezdése értelmében a tagállamok hatóságai bizonyos közszolgálati álláshelyek betöltését saját állampolgáraikra korlátozhatják. A „szabad mozgás” uniós alapelve alóli e kivételt megszorítóan kell értelmezni. Mindez azért tekinthető fontos irányjelölésnek, mert a közszolgálati „munkát vállaló” alanyi kör személyi kvalifikáltságának éppen az állampolgárság az egyik fő, hagyományos pillére (lásd: általános alkalmazási feltétel a hazai terminológiában). Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában következetesen érvényesíti azt az elvet, hogy ez a kivétel olyan álláshelyekre vonatkozik, amelyek közvetlenül vagy közvetve a közjog által rájuk ruházott hatáskörök, valamint az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét szolgáló feladatok gyakorlásával járnak.⁸¹ Az Európai Bizottság azon a véleményen van, hogy a tagállamok hatóságainak figyelembe kell venniük ezt az ítélkezési gyakorlatot, amikor azt határozzák meg, hogy mely közszférába tartozó álláshelyeket tartják fenn állampolgáraiknak. E szemléletmódnak indirekt kisugárzó hatása lehet a közszolgálati alkalmazás alakítására nézve általában is. Az EU-jog és -joggyakorlat fentiekben jelzett alakulása természetesen nem közvetlenül alakítja a tagállami közszolgálatok struktúráját, ám annak indirekt és ideológiai hatása nem lebecsülhető: a közszolgálati alkalmazás szűkebben vett közhatalmi jellegű ágazatokra való koncentrálása általános európai tendenciaként mutatható ki (amely trend alakulásába egyéb – például költségvetési – okok is szerepet játszanak). Ami hazánkat illeti, e tendencia a számok tükrében még nem igazán jelentkezik (például a központi közigazgatási szerveknél 2017-ben kb. 80 ezren dolgoztak, ami mintegy 25 ezer fővel több, mint 2010-ben),⁸² de a szakpolitikai törekvések – egyelőre legalábbis a retorika szintjén – ebbe az irányba mutatnak (például az utóbbi hónapokban

⁸⁰ Lásd: *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020*. 2.6 verzió, tervezet. 2014. június 7.

⁸¹ Lásd például a C-290/94. sz. ügyet.

⁸² Az adatokhoz, táblázatokhoz: Mégis hogy lehet, hogy Magyarországon 3 millió ember tartja el a másik 7 milliót is? (2017).

a kormányzati kommunikáció oldaláról számos alkalommal elhangzott, hogy strukturális változásokra van szükség, azaz kevesebb embernek kell dolgoznia a közszférában).⁸³

A koncentráció általános trendjéből következhet egy másik megfontolásra érdemes szempont is, nevezetesen az, hogy minden bizonnyal érdemesebb a közszoigálat alanyi körét a „mit csinál” kérdés mentén kijelölni, a „hol dolgozik” megközelítés helyett. Hazánkban a közszoigálati jogállási törvények jórészt, hagyományosan – bár nem töretlenül – a szervezeti hatály (értsd: foglalkoztató szervezet) mentén jelölték ki alkalmazási körüket.⁸⁴ Ehhez képest jelzett koncepcionális átalakulást például a Magyar Program által szorgalmazott munkaköralapú rendszer logikája. Nézetünk szerint mind a koncentráció – EU-jogilag is katalizált – trendje, mind a hatékony munkaköralapú rendszer irányába való elmozdulás állandóan napirenden lévő igénye azt indokolná, hogy a közszoigálat alanyi köre – illetve a státuszok köre – főként azon az alapon legyen kijelölve, hogy az adott pozíció (munkakör, álláshely) mennyiben kapcsolódik közvetlenül vagy közvetve a közjog által determinált hatáskörök, valamint az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét szolgáló feladatok gyakorlásához. Ennek a kiindulópontja (is) a munkakörelemzés kellene, hogy legyen.

Demmke és Moilanen már említett, jelen munkában többször hivatkozott, 2012-es elemzésükben egyértelműen kimutatják, hogy Európa-szerte csökken a közszoigálatban közjogi státuszban foglalkoztatottak aránya, míg, ezzel párhuzamosan, növekszik a közszoigálatban foglalkoztatott szerződéses (magánjogi jogállású) munkavállalók aránya. Egyes források normalizációnak, mások kontraktualizációnak⁸⁵ nevezik e trendeket. Sőt Demmke és Moilanen arra is rávilágítanak, hogy a legtöbb országban a két jogállás (közjogi és magánjogi) belső tartalmi karakterisztikája egyébként is egyre inkább közelít egymáshoz (illetve a versenyszféra munkaviszonyaihoz is).⁸⁶ A szerzők azt a – messze vezető – kérdést is felteszik, hogy ha e trendek csakugyan igazak (márpedig azok), mi igazolja mégis az önálló, privilegizálnak szánt közjogi státusz fenntartásának legitimitását, létjogosultságát (megjegyezzük, hogy egyes országokban – például Hollandiában – a teljes normalizáció reformigénye is napirenden van,⁸⁷ míg más országokban jellemzően kevésbé radikálisan, de fel-felmerül a közjogi szabályozás felülvizsgálata).

A fentebb vázolt trendet a hazai szakirodalom is megerősíti, leszögezve, hogy „a hatékonysági szempontok előtérbe kerülésével a közigazgatás egyre szélesebb körben veszi igénybe a szerződéses alkalmazottakat”.⁸⁸ Emellett empirikus kutatások hazánkban is alátámasztották, hogy számos közigazgatási szervnél „jelentős arányban foglalkoztatnak munkavállalókat”.⁸⁹ Továbbá az utóbbi időben a hazai vonatkozó szabályozás is egyre tá-

⁸³ Ide tartoznak például Lázár János gondolatai e körben. Lásd: *A versenyképességet növelni a közszoigálatban foglalkoztatottak számának csökkentése*. Forrás: www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-versenykepességet-novelne-a-kozszferaban-foglalkoztatottak-szamanak-csokkentese (A letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)

⁸⁴ Lásd: Kttv. 1–2. §; Áttv. 1. §; Kjt. 1. §.

⁸⁵ Lásd: PITTARD–WEEKS 2007.

⁸⁶ DEMMKE–MOILANEN 2012.

⁸⁷ 2010. november: úgynevezett normalizációs „Bill” benyújtása (két képviselő, Koser Kaja és Van Hijum kezdeményezésére) – azóta is „áll”, akadozik a javaslat. Célja a közjogi státusz teljes eltörlése. Lásd bővebben: *New legal position for civil servants*. Forrás: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (A letöltés dátuma: 2017. 08. 30.)

⁸⁸ HAZAFI 2014, 26.

⁸⁹ HAZAFI 2014, 51.

gabba nyitotta a kaput a szerződéses alkalmazás lehetősége előtt,⁹⁰ amely szabály ez elmúlt időkből ráadásul több körben liberalizálódott.

Amint már említettük, a magyar közszolgálat személyi állománya „belülről” – jogállási szempontból – kifejezetten fragmentált, tagolt. Érdemes azonban arra is vetni egy pillantást, hogy a magyar jogrendszer – közszolgálati jogtól különböző – egyes elemei „kívülről” miként percipiálják a közszolgálat alanyait, személyi állományát. Figyelemreméltó, hogy a „belső” differenciáltság ellenére a jogrendszer egésze – „kívülről” – sokkal „egységesebbnek” tekinti a közszolgálatot, mint egészt, és ennek üzenetértéke van, még akkor is, ha az alábbi fogalmak inkább funkcionális, értelmező rendelkezések, semmint koncepcióalkotó kategóriák.

Példaként említhető, hogy az 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (Flt.) 58. § (5) bekezdés a) pontja szerint a munkaviszony fogalmába beletartozik lényegében az egész közszolgálati személyi állomány (közszolgálati jogviszony, állami szolgálati jogviszony, kormányzati szolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony, bírói és igazságügyi szolgálati, valamint ügyészségi szolgálati viszony, a közfoglalkoztatási jogviszony, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti hivatásos szolgálati jogviszony, valamint a honvédek jogállásáról szóló törvény szerinti hivatásos és szerződéses állományú katonák szolgálati viszonya).

Az 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről (a továbbiakban: Tbj.) hasonló megoldást követ, amikor is a „biztosítottak” kategória tekintetében [Tbj. 5. § (1) bekezdés a) pont] a munkaviszonyban állókkal egy tekintet alá veszi a következő személyeket: a közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, állami szolgálati jogviszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírói szolgálati jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személy, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, a Független Rendészeti Panasztestület tagja, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagja, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona.

A jogalkotó e pontokon tehát nem tulajdonít annak érdemi jelentőséget, hogy az egyes közszolgálati foglalkoztatási viszonyokat (hivatásrendeket, jogállásokat, életpályákat stb.) akár egymástól, akár a munkaviszonytól mereven elválasztottan, külön-külön kategóriaként kezelje. Álláspontunk szerint ez a „higgadt”, külső, holisztikus szemlélet jól – és szimbolikusan – jelzi, hogy a közszolgálat személyi állományának jogi szabályozása egyrészt teljesen sohasem választható le logikájában a munkaviszonyról,⁹¹ másrészt a jogállások belső, közszolgálati jogi töredezettségének (azaz a személyi állomány sokféleségének) legfeljebb praktikus, de nem koncepciózus jelentősége van (lásd a nemzetközi trendeknél vázoltakat).

A közszolgálat személyi állományának szemlélete terén némileg más, új utat választ a 2018. január 1-jétől hatályos Kp. A Kp. ugyanis – mint említettük – egyrészt nem sorolja fel tételesen a hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyokat (személyi köröket), másrészt

⁹⁰ Vö. Kttv. 8. § (4) bekezdés.

⁹¹ Lásd ehhez: NACSA 2013; KUN–PETROVICS 2014a.

azokat már nem a munkaviszony prizmáján keresztül közelíti meg. Ugyanakkor a Kp. is egyfajta egységességre (inkluzív fogalomra) törekszik annyiban, hogy nem tulajdonít érdemi jelentőséget a közzszolgálati jogviszonyok belső tagolódásának, hanem egységes elvek mentén alkot ernyődefiníciót. A Kp. értelmében tehát közzszolgálati jogviszonynak minősül valamennyi, az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgálatteljesítés céljából létesített, a köz szolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony.⁹² Említést érdemel, hogy e definíció szelleme hasonlóságot mutat a Magyary Zoltán által megfogalmazott klasszikus, a tágabb értelemben vett közzszolgálatra vonatkozó fogalommal, amely szerint „közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap”.⁹³ Jelen vizsgálódás szempontjából nincs annak központi jelentősége, hogy a Kp. miért is alkot pont ilyen fogalmat eljárásjogi szempontból (és hogy melyek a kivételek). Sokkal inkább van annak szimbolikus jelentősége, hogy e definíció egyrészt egységes szellemiségű (még ha nem is teljesen átfogó), másrészt nyitott, azaz elismeri a közzszolgálati foglalkoztatás sokszínűségét, dinamizmusát, esetleges további belső fragmentálódásának esélyét.

Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a közzszolgálati jog „belülről” és a jogrendszer egésze „kívülről” sem azonos módon ítéli meg a közzszolgálati személyi állományt. Míg „belülről” inkább a specialitások (differenciált jogállások, életpályák stb.) tűnnek hangsúlyosabbnak, addig „kívülről”, a jogrendszer egésze szempontjából, az egységesebb megítélés látszik dominálni: egyrészt – a „függő” foglalkoztatás struktúrája okán – a munkaviszonyhoz való hasonlatosságok mezsgyéjén (lásd az említett társadalombiztosítási joganyagot), másrészt – az „erős állam” koncepció okán – a közzszolgálati ethosz mentén (lásd az említett eljárásjogi joganyagot).

Olybá tűnik, hogy – mind a nemzetközi trendek tükrében, mind a hazai folyamatok alapján – adottnak vehetjük a közzszolgálati személyi állomány jogállásának mind fokozottabb töredezettségét, jogviszonyainak sokféleségét, az életpályák fragmentálódását (illetve az ebbe az irányba ható jogpolitikai folyamatokat és realitásokat). Azt is kijelenthetjük, hogy e folyamatokat minden bizonnyal lehetetlen – és hiba is – lenne önmagában, valamiféle elvi magaslatról szimplán jónak vagy rossznak, feketén-fehéren értékelni. Mindez tény, amely ráadásul illeszkedik a nemzetközi trendekbe. Az egységesség kontra differenciáltság örök dilemmáját tehát meglátásunk szerint nem annyira elvi alapokon kell, illetve lehet megközelíteni, mint inkább egy pragmatikus látásmód szerint. Ennek tükrében lényegében két lehetséges elméleti út vázolható fel arra nézve, hogy valamiféle egységesebb megítélés bekövetkezzen. Az egyik lehetséges út – nevezzük „felülről jövő szabályozásnak” – voltképpen megegyezik a Magyary Program egyik fő eredeti céljával: a hivatásrendek közötti átjárhatóság célja jegyében megindult az életpályák kapcsolódási pontjai⁹⁴ mentén egy olyan „pókhálószerű” szabályozási tendencia, amely a közös elemeket egységes szellemben,

⁹² Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont.

⁹³ MAGYARY 1942, 376.

⁹⁴ A szakirodalom szerint hat fő ilyen kapcsolódási pont azonosítható (összhangban a Magyary Programmal) 1. hivatásetikai normák, kamarai típusú szakmai érdekképviselet; 2. munkaköralapú rendszer (előmenetel és javadalmazás); 3. vizsgák, képzés és továbbképzés egységessítése; 4. teljesítményértékelés; 5. a tartalékállomány kiterjesztése; 6. állami/munkáltatói gondoskodás. GYÖRGY–HAZAFI 2013, 40–41.

az egyes hivatásrendek „felett” átnyúlva igyekeznek rendezni, összefonni.⁹⁵ A másik lehetséges, e kutatás által preferált út az lenne (nevezzük ezt „alulról építkező szabályozásnak”), ha a jogalkotó az egyes életpályák közös alapjait (köztük az említett kapcsolódási pontokat is, de kiegészítve a közös munkajogi jellegű alapokkal) egy olyan egységes, közös platformon (például kódexben) szabályozná, amelyre a specifikumok – azaz egyes életpályák a maguk töredezettségében, sokféleségében – szervesen ráépülhetnének. E közös platform voltaképpen relatíve könnyedén megvalósítható lenne azzal, ha az egyes jogállási, szolgálati törvényekből „kivonná” a jogalkotó a közös, azonos, illetve átfedést jelentő elemeket, és mindezt egy kódexjellegű törvénybe szűrné, vagy esetleg – szerényebb hatáskörű, kisebb presztízsű megoldásként – egyfajta „salátatörvénybe” foglalná. (Megjegyzendő azonban, hogy az említett célt az előző fejezetben vázolt, közigazgatási tisztviselők jogállásáról szóló törvény megalkotására irányuló javaslat szerint e törvény első része sikerrel valósíthatná meg.) E közös platform körében egyébként egyrészt főként alapvető munkajogi jellegű szabályok lehetnének, másrészt az említett, már most is egységesülési trendeket mutató, bürokratikus értékeket megtestesítő, a közhatalmi minőségből fakadó kapcsolódási pontok. Az efféle egységesítés nem akadályozná az egyes életpályák közös alapokon nyugvó, meglévő, pragmatikus differenciálódását (vagy az előző fejezetben vázolt módon, az úgynevezett közigazgatási tisztviselők jogállásáról szóló törvény megalkotása révén, vagy ennek hiányában külön jogszabályokban akár), de mind a jogalkotás jobb átláthatósága és ökonómiaja, mind az erős állam szimbolizmusa (lásd: közös alapok) céljából hasznos lehetne (és egyben lehetőséget teremtene a közzszolgálati jog munkajoggal való kapcsolatának rendezésére, újragondolására is).

Megjegyezzük, hogy az imént vázolt logika jól illeszkedik az Alkotmánybíróságnak a közzszolgálat karakteréről kifejtett véleményéhez. Az Alkotmánybíróság felfogásában a közzszolgálati jogviszony karaktere kettős természetű.⁹⁶ Ennek koncepcióját a közzszolgálati alkalmazott alanyi pozíciójára átfordítva elmondható, hogy a közzszolgálati alkalmazott egyfelől – függő jogpozíciója okán – „munkát vállaló” (ha tetszik: egyfajta atipikus munkavállaló), másfelől pedig közjogi jogállású, a közhivatal-viselés, közhatalom-gyakorlás ethoszát megtestesítő jogalany. A fentiekben – az „alulról építkező szabályozás” címszava alatt – pedig éppen azt a javaslatot fogalmazta meg ez a fejezet, hogy az alanyi minőség e kettős természetű, közös, alapvető szabályait – tehát a munkajogi jellegű közös alapokat és a közzszolgálati ethoszt megtestesítő, bürokratikus jellegű „kapcsolódási pontokat” – lehetne egységesíteni (akár egy kódex keretében). A cél tehát e közös keretek, sajátosságok egységes – alulról vagy felülről induló – rendezése lenne, míg ehhez képest másodlagos kérdésnek tűnik a közös alapokra épülő különböző jogállások (életpályák stb.) száma, esetleges fragmentáltsága, státuszbeli szimbolikája (vagy az utóbbi hiánya).

⁹⁵ A 2011-ben indult, majd 2012-ben továbbfejlesztett Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 és 12.0) a magyar közzszolgálati rendszer stratégiai megújítását tűzte ki célul. A Magyar Program a személyzet fogalmát széleskörűen értelmezi, és a közigazgatásban dolgozó tisztviselőkön kívül ide érti a rend- és a honvédelem tisztviselőit is. A program egyik fő elve, hogy mindhárom hivatásrend szolgálati jogviszonyát ugyanazon értékek és elvek mentén kell szabályozni.

⁹⁶ Egyrészt mivel a közzszolgálati jogviszonyok munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok. 1/2016. (I. 29.) AB határozat [44].

4. Összegzés, következtetések

Szembetűnő, hogy a tételes jog tükrében sem a „közzszolgálati munkáltató” vagy „szolgáltatadó”, sem a „közzszolgálati alkalmazott” vagy „közzszolga” jogállása nem egységes. A fenti elemzés fókuszában ugyanakkor az „egységesebb”, szilárd elméleti alapokon nyugvó közzszolgálati jogi szabályozás igénye állt, és álláspontunk szerint az egységesülés potenciáljai mindkét oldalon kimutathatóak.

Egyfelől, ami a „közzszolgálati munkáltató” oldalát illeti, nyilvánvalóan az, hogy, milyen típusú személy, szerv vagy szervezet – például az állam, az önkormányzat, állami, önkormányzati, illetve ilyen tulajdonban álló vagy fenntartású közigazgatási, költségvetési szerv, illetve közfeladatot ellátó egyéb szervezet – jelenik meg a munkáltató szerepében, mindenekelőtt a jogalkotó döntésétől függ. Ez a szabadság értelemszerűen jelentős hatással van a fogalomalkotásra. A jogalkotó dönthet, dönthetne az egységesség szellemében is (ahogyan erre utaló jelek egyébként léteznek is, lásd a Kp. ismertetett megközelítését). A közzszolgálati munkáltatók jogállásának felülvizsgálata körében – az átjárhatóság, a komparatív előnyök biztosítása, valamint a formális munkáltató szerep felszámolása érdekében – az állam (illetve bizonyos körben a helyi önkormányzat) munkáltatói szerepének kiterjesztése, végső soron az állam egységes munkáltatói minőségének igénye fogalmazható meg javaslatként.

Másfelől, ami a „közzszolgálati alkalmazott” oldalát illeti, az állam többé-kevésbé egységes munkáltatói minőségének elismerése (lásd: fentebb) nem jelentené azt, hogy valamennyi közzszolgálati munkáltatónak és alkalmazottnak teljesen homogén jogállás vagy szabályozási rezsím alatt kellene állnia. A „közzszolgálati alkalmazottak” irányából nézve a töredezettség egyfelől tény, adottság (realitás), másfelől trendszerűnek tűnik (mind nemzetközileg, mind hazánkban). Az egységesülés igénye azonban legalább két fontos síkon itt is megfogalmazható. Egyrészt szükségszerűnek tűnik, hogy a közzszolgálatból eredő közös elvek, normák át tudják hatni az egész közzszolgálati működést (így az etikai normák, bizonyos bürokratikus szabályok vagy – a Magyary Program terminológiájával élve – „kapcsolódási pontok” jobb koordinálása aligha kerülhető meg, illetve folytatandó). Másrészt a fejezet azt a konklúziót is egyértelművé tette, hogy a magánmunkajog és a közzszolgálati jog munkáltató és munkavállaló fogalmai alapvetően fedik egymást, annak ellenére, hogy a két területen számos eltérés figyelhető meg. Az eltérések ellenére (elsődlegesen közhatalmi funkciók betöltése, a közfeladatok ellátásában való részvétel, a szolgáltatadó szervezet jellege) a magán és a köz foglalkoztatási jogviszonyainak alanyai annyiban mindenképpen hasonlóak, hogy a foglalkoztatás mindkét esetben függő munkavégzésre irányuló jogviszony keretén belül foglalkoztatja az alkalmazottat. Éppen ezért indokolt lehet a töredezett közzszolgálati alkalmazotti rétegek tekintetében is a függő foglalkoztatás karakterisztikájából következő közös, hasonló – munkajogias – elemeket egységesen rendezni. Az állam egységes munkáltatói minőségének kiterjesztése segíthetné e két regulációs terület (etikai/bürokratikus értékek; közös munkajogi jellegű alapok) alulról építkező – akár kódexjellegű –, egységesebb rendezését, legalább az indokolatlan eltérések és párhuzamosságok felszámolásával (megtartva az erre építkező hivatásrendek, életpályák sokféleségének realitását és lehetőségét).

Vákát oldal

II. Az úgynevezett jogviszonyváltás intézménye

Bevezetés: a jogviszonyváltás jogintézményének megjelenése és rendszertani alapjai

A magyar munkajogban a kilencvenes évek közepén megjelent sajátos és tudomásunk szerint más európai országokban szinte ismeretlen jogintézményt az ezredfordulót követően kezdte a munkajogi (közszolgálati jogi) irodalom a *jogviszonyváltás* elnevezéssel illetni.¹ A jogintézmény kialakulásának/kialakításának háttérében két alapvető (magyar) munkajogi rendszertani, illetve tételes jogi (szabályozási) jellegzetességet kell megemlíteni.

Az egyik – e kötetben többször is elemzett – jelenség a magyar munkajog 1992. július 1. napi hatállyal kialakult, úgynevezett trichotóm szerkezete. Az Mt., a Kjt. és a Ktv. hatálybalépésével a függő munka jogviszonyaiban való foglalkoztatás rendszerének olyan szerkezete alakult ki,² amely potenciálisan magában hordozta azt a lehetőséget, hogy amennyiben az egyes törvények hatálya alatt álló munkáltatók feladatait (s ezekhez kapcsolódóan esetleg egyes erőforrásait) másik törvény hatálya alatt álló munkáltató veszi át, úgy szükségképpen felmerül a munkaviszonyok, közalkalmazotti vagy köztisztviselői jogviszonyok sorsának kérdése. Ez a helyzet a kilencvenes évektől kezdődően az állami közfeladat-ellátásra vonatkozó politikai elképzelések változásaihoz kapcsolódóan állott elő, közelebbről úgy, hogy a közszférában ellátott tevékenységeket privatizálták, mintegy kiszervezték, azaz magánjogi jogállású (az Mt. hatálya alatt álló) vállalkozásoknak adták át. Ez a jelenség később megfordítva is bekövetkezett: a magánszférában folyó tevékenységek a Kjt. vagy a Ktv. hatálya alatt álló költségvetési, illetve közigazgatási szervekhez kerültek (rendszerint jogszabályi rendelkezések folytán). Meg kell jegyezni, hogy ezek az esetek nem hazai jelenségek: a közfeladatok ellátásának módjára, mikéntjére, a közfeladat kötelezettjére vonatkozó dilemmák az elmúlt mintegy fél évszázad közigazgatási jogát szerte a világon jellemezték.³ A hazai gyakorlatban is számos ilyen eset jelent meg (a köznevelésben, az egészségügyi⁴ szolgáltatások stb. körében).

A tárgykör háttereként felvázolható másik jogi jelenség az, hogy a kilencvenes évektől kialakult a (magán)munkajogban az úgynevezett jogutódlási intézményrendszer szabályozása.⁵ A jogintézmény kezdetei a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatára mennek vissza, ám

¹ Az intézmény kialakulásához és alapjaihoz lásd: BERKE 2005, 62.

² Figyelemmel arra, hogy a kötet ezt több helyen is érinti, mellőzzük a trichotóm szabályozási szerkezet bemutatását. Csupán utalunk arra, hogy az Mt. a két közszolgálati törvénynek mögöttes joga volt, azaz az Mt. egyes rendelkezései e törvények mellett alkalmazandók voltak az általuk szabályozott jogviszonyokban is.

³ ADÁM 2004, 5. A szerző e szerződések több típusát különbözteti meg, s a szerződések háttérében a közfeladatok ellátásának magánjogi (egyházi jogi) jogalanyok általi ellátása húzódik meg.

⁴ Lásd: BERKE 2005, 77.

⁵ BERKE 2006.

a kilencvenes évek közepétől a tárgykör tételes jogi szabályozást is kapott.⁶ Ennek részletei mellőzésével csupán azt említjük meg, hogy az 1997. évi LI. törvény iktatta az Mt.-be annak 85/A. §-át, amely először rögzítette azt a joghatást, hogy a munkáltatói jogutódlás esetében a munkajogviszonyból származó jogok és kötelességek a jogelő munkáltatóról a jogutód munkáltatóra szállnak át. Egyéb kapcsolódó (joghatásbeli) rendelkezések mellett, illetve az Mt. e tárgyú szabályainak gyakori módosítása nyomán alakult ki végül (s volt hatályban 2012. július 1. napjáig) a (magán)munkajogi szabályanyag. A 2012. évi I. törvény (Mt.) a jogintézmény lényeges jellegzetességeit megtartva – jelentős egyszerűsítéssel – szabályozta a tárgykört *A munkáltató személyében bekövetkező változás* cím alatt.⁷ Lényeges körülmény, hogy az ügynevezett jogutódlás (magán)munkajogi szabályainak kodifikálására a 2001/23 EK irányelv (korábban azonos tárgykörben a 77/187/EGK irányelv) rendelkezéseinek átvétele érdekében került sor. Az irányelv szabályai közül azt a tárgyunk szempontjából lényeges szabályt emeljük ki, amely az 1. cikk (1) bekezdés c) pontjában található, s tartalma szerint az irányelvnek a munkajogviszonyok átszállására vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni a közigazgatási átszervezések esetében.⁸

Az Mt. 2003. évi XX. törvénnyel bekövetkezett módosítása jelenítette meg az Mt.-ben az ügynevezett jogviszonyváltás intézményét. Ez az intézmény is rendkívül változatos fejlődésen ment keresztül, mígnem (ugyancsak a korábbi Mt. 2012. évi hatályvesztéséig) az Mt. 86/B–86/E. §-aiban stabilizálódott az intézmény szabályozása. A jogviszonyváltás törvényi tényállását a jogalkotó akként határozta meg, hogy az alapító vagy a munkáltató döntése alapján a munkáltató egésze vagy egy része (szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja) a Kjt. vagy a Ktv. (később: Kttv.)⁹ hatálya alá tartozó munkáltató számára kerül átadásra. A tényálláshoz az Mt. a munkajogviszony megszűnésének joghatását fűzte, egyúttal úgy rendelkezett, hogy – a munkavállaló tájékoztatása mellett – az átvevő költségvetési, illetve közigazgatási szerv köteles kinevezési ajánlatot tenni a munkavállaló számára. Lényeges jellegzetessége volt a jogintézménynek, hogy tartalmazta a munkavállaló ügynevezett ellentmondási jogát, azaz azt a lehetőséget, hogy a munkavállaló a további (közzolgálati jogviszonyban való) foglalkoztatást megtagadó nyilatkozatot tegyen.¹⁰ Ez a munkajogviszony megszűnésének joghatásával járt. Ellenkező esetben sor került a munkavállaló kinevezésére, mégpedig a törvény által meghatározott feltételekkel. A konstrukció jellegzetessége összességében az volt, hogy a törvény tulajdonképpen a munkajogi jogutódlás joghatásait igyekezett biztosítani azokban az esetekben is, amelyekben a gazdasági egységek átvételére nem az Mt. hatálya alatt álló munkáltatók részéről került sor. Nyilvánvaló, hogy a (magán)munkajogi

⁶ A tételes jogi szabályozás kialakuláshoz lásd: BERKE 2006, 209.

⁷ Mt. 36–41. §.

⁸ A szabály az irányelv 1998. évi módosításakor jelent meg a szövegben annak nyomán, hogy a rögzített jogelv az Európai Bíróság gyakorlatában kialakult. Lásd különösen: C-298/1994. Annette Henke v. Gemeinde Schierke.

⁹ A Kttv. hatálybalépése nyomán.

¹⁰ Lásd a korábbi Mt. 86/B. § (5) bekezdését.

ügynevezett jogutódlási dogmatikai konstrukció ezekben a tényállásokban nem volt alkalmazható, ám a jogalkotó igyekezett biztosítani a jogviszonyok kontinuitását.¹¹

Már jóval az Mt. említett szabályainak hatálybalépését megelőzően megjelent a közszolgálati szabályozás körében az ügynevezett jogviszonyváltás. A Kjt. 25/A. §-ának beiktatására a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvények módosításáról szóló 1995. évi XLVIII. törvénnyel került sor. Az a dogmatikai konstrukció, amely ezzel kialakult, lényegét tekintve változatlan maradt napjainkig, ezért alább, a hatályos joggal kapcsolatosan mutatjuk be. Említésre méltó, hogy az 55/1995. (IX. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek a jogalkotó által kialakított megoldást.

A köztisztviselők jogában is viszonylag korán kialakult a jogviszonyváltás szabálycsoportja, de nehéz volna választ adni arra a kérdésre, hogy erre miért nem a szabályoknak a Kjt.-ben való megjelenésével egy időben került sor. A Ktv. 17/A. §-át az 1996. évi CXXIV. (költségvetési) törvény iktatta a Ktv.-be (képviselői módosító javaslat nyomán). A törvény szemlélete teljes egészében megegyezett a Kjt. megoldásával.

Az említett megoldásokkal a közszféra munkajogi szabályai körében tulajdonképpen törvényi elismerést nyert a közszolgálati funkciók kiszervezése, pontosabban e kiszervezések, magánosítások munkajogi következményeinek rendezése. A Kttv. hatálybalépése ezt a jelenséget nem érintette; ennek dogmatikai megoldása alapvetően azonos maradt a Ktv. megoldásával, amelyet alább a hatályos jog tárgyalásánál mutatunk be.

1. A jogviszonyváltás szabályainak mellőzése a (magán)munkajogban

A 2012. július 1. napján hatályba lépett 2012. évi Mt. számos tekintetben alapvető jogpolitikai, illetve jogdogmatikai jelentőségű változást hozott a magyar munkajogban. Ilyenként értékelhető a jogviszonyváltás intézményét érintő jogalkotói lépés is. Amint említettük, a 2003. évi XX. törvénnyel a (magán)munkajogban is kialakult azoknak a tényállásoknak (és joghatásoknak) a szabályozása, amelyekben a gazdasági egységek átadására-átvételére az Mt. és a Kjt., a Ktv., illetve később a Kttv. hatálya alatti munkáltatók között kerül sor. Ez a szabályozás csak a 2012. évi Mt. hatálybalépéséig „tartotta magát.” Az Mt. részletes indokolása a változsról rendkívül röviden és egyszerűen emlékezik meg: „Jogügylet vagy jogszabály rendelkezése alapján a gazdasági egység az átadóról az átvevőre átszáll, a munkaviszony azonban megszűnik, ha az átvevő nem e törvény hatálya alá tartozik.”¹² Az általános indokolás is utal ugyanakkor az intézmény szabályozása körében bekövetkezett változásra. Az indokolás e körben leszögezi, hogy a javaslat a 2001/23/EK irányelv átvételét szerkezetileg új megoldásban, a munkaviszony alanyaira vonatkozó rendelkezések között biztosítja, „mellőzi ugyanakkor e jogintézmény körében a munkajogi irodalomban

¹¹ Meg kell említeni, hogy az említett rendelkezést az Mt.-be iktató törvény javaslata kifejezetten utalt arra, hogy az irányelv rendelkezéseinek átvétele érdekében történt a jogalkotói lépés. Ez – megítélésünk szerint – azonban szükségtelen volt, hiszen az irányelv hatálya ezekre a tényállásokra nem terjed ki, miként az alább említendő olyan esetekre sem, amelyekben a közszférából a magánszférába való átvétel jelenik meg. Ennek az álláspontnak az indoka részben az említett Henke-ügy, részben pedig (különösen az utóbb említett esetekben) az, hogy az irányelv személyi hatálya – a 2. cikk (1) bekezdés c) pontja alapján – ki sem terjed a nemzeti jog szerint nem munkavállalónak minősülő személyekre.

¹² A 63. §-hoz fűzött indokolás. A szöveg röviden utal a munkáltató tájékoztatási köteleességére is.

jogviszonyváltásnak nevezett szabálycsoport beiktatását, amely a munkaviszonyok sorsáról (a továbbfoglalkoztatásról) rendelkezik azokban az esetekben, amelyekben a gazdasági egységek átadására-átvételére a magánszféra és a közszféra munkáltatói között kerül sor. Ennek indoka az, hogy a Javaslat álláspontja szerint az ilyen tárgyú szabályozást külön törvények tartalmazzák. E megoldás háttérében az a rendszertani megfontolás húzódik meg, hogy az Mt. ne tartalmazzon különös szabályokat a közszférában fennálló közalkalmazotti vagy köztisztviselői, illetve kormánytisztviselői jogviszonyokra.¹³

Az Mt. indokolása által említett rendszertani szempont érvényesítésének azonban messze vezető (a jogalkotási rendszertani megfontolásokon jóval túlmutató) következményei vannak. Ezek röviden úgy összegezhetők, hogy megszűnt a magyar jogrendszerben az az általános hatályú (munkajogi) szabály, amely a magánszférában működő gazdasági egységek (funkciók) körében foglalkoztatott munkavállalók munkajogviszonyának, illetve foglalkoztatásának kontinuitását biztosítaná azokban a már többször említett tényállásokban, amikor ezeket a gazdasági egységeket (más megközelítésben: a magánszféra munkáltatói által ellátott funkciókat) a közszféra munkáltatói veszik át. A változás tehát valójában nem rendszertani természetű, hanem igen jelentős jogpolitikai szemléletváltásra utal a jogintézmény tekintetében.

E jogpolitikai szemléletváltás azzal a tételes jogi megoldással valósul meg, hogy az Mt. 63. § (1) bekezdés d) pontja a (3) bekezdésben említett tényállásra utal mint a munkajogviszony *ex lege* – azaz a felek jognyilatkozatának hiányában való – megszűnésének egyik esetére (tényállásra). A 63. § (3) bekezdése szerint „megszűnik a munkaviszony, ha a 36. § (1) bekezdése »szerint«¹⁴ jogügylet vagy jogszabály rendelkezése alapján a gazdasági egységet átvevő munkáltató nem e törvény (azaz az Mt.) hatálya alá tartozik”.¹⁵ Látható, hogy ez a tényállás – érdemben – azonos a korábbi Mt.-ben is rögzítettel (és korábban említettel): a magánszféra munkáltatója által működtetett gazdasági egységet a közszférába tartozó munkáltató (kölségvetési vagy közigazgatási szerv) veszi át, azaz kvázi államosítás, illetve korábbi magántevékenységnek a közszférába való integrálása valósul meg. E megszűnési esethez (tényálláshoz) az Mt. 63. § (4) bekezdése az átadó munkáltató tájékoztatási kötelezettségét kapcsolja: az átadó legkésőbb a munkajogviszony megszűnését (azaz az átadás-átvétel tényleges bekövetkezését) megelőzően tizenöt nappal köteles az érintett munkavállalót írásban tájékoztatni a megszűnés időpontjáról vagy tervezett időpontjáról és a megszűnés indokáról.¹⁶ A munkaviszony megszűnése esetében a munkavállaló – az Mt. 77. § (1) bekezdés c) pontja alapján – végkielégítésre jogosult (az annak mértékére vonatkozó általános szabály szerint). Az Mt. 63. § (2) bekezdése alapján a munkavállalót megilleti a munkáltató felmondása esetén meghatározott munkavégzés alóli felmentés idejére járó távolléti díjnak megfelelő összeg is (kivéve, ha a felmentés tartamára egyébként nem lenne munkabérré

¹³ Általános indokolás 17. pont.

¹⁴ Helyesen: »szerinti«

¹⁵ Meg kell említeni, hogy ez a rendelkezés némileg szélesebb tényállást határoz meg, mint az Mt. 36. § (1) bekezdése. Utóbbi ugyanis – a 2001/23/EK irányelv 1. cikke alapján – csak a gazdasági egységek fölötti jogügyleti alapú munkáltatói „hatalomváltásra” vonatkozik, míg az említett 63. § (3) bekezdés a jogszabály alapján bekövetkező átadás-átvételek esetében is a munkaviszony megszűnését rendeli el.

¹⁶ A tájékoztatás elmaradásának vagy késedelmes teljesítésének jogkövetkezményeiről a törvény nem rendelkezik. Az mindenestre kétségtelen, hogy – az erre vonatkozó szabály hiányában – a tájékoztatás elmaradásához nem fűződik az a jogkövetkezmény, hogy ne következne be a munkajogviszony megszűnése.

jogosult, vagy jogszabály másképp rendelkezik). Az Mt. az érintett munkavállalót lényegében olyan helyzetbe igyekszik hozni, mintha a munkaviszony munkáltatói felmondással szűnt volna meg.¹⁷

Látható tehát, hogy az Mt. 2012-ben kialakított megoldásának lényege az, hogy a gazdasági egységek (funkciók) közszférába való átvétele esetén a jogalkotó felszámolja a gazdasági egységhez kapcsolódó munkaviszonyokat, az azokban fennálló jogokat és kötelezettségeket – eltérően a korábbi munkajogi megoldástól – nem telepíti át a közszférába. Ezen kívül az is megállapítható, hogy a munkaviszony felszámolásának terheit is a magánmunkáltatóra telepíti (azaz az ő oldalán hagyja) a törvény.¹⁸

Noha a vázolt jogalkotói döntés meglehetősen markánsnak, illetve általános hatályúnak látszik, nem sokkal a szabály hatálybalépését követően törést szenvedett az eredeti célkitűzés. A 2013. évi CIII. törvény ugyanis új 9/A. címet (11/A–11/F. §-t) iktatott az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvénybe, amely az állami tulajdonú gazdasági társaságok állami feladatellátásának központi költségvetési szerv által történő átvételéről, közelebbről lényegében a feladatok körében foglalkoztatott munkavállalókról, illetve munkaviszonyokról rendelkezik.¹⁹ E szabálycsoportot nevezik (maga a törvény is) – némileg talán pontatlanul²⁰ – „jogállásváltozásnak”. Az Áht. említett szabályait (csak) az állam 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaság vagy az ilyen gazdasági társaság 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaság által ellátott feladat, illetve egyéb tevékenység központi költségvetési szerv által történő átvétele esetében kell alkalmazni. A szabálycsoport alkalmazására tehát (csak) viszonylag szűk tényállásokban kerülhet sor, mégpedig olyanokban, amelyekben a feladat ellátásának átvételére jogszabály alapján kerül sor,²¹ s a tényállás jellemzője az is, hogy a gazdasági társaság a feladat átvételével megszűnik.²² Ami a munkaviszonyok sorsát illeti, e tekintetben az Áht. 11/F. §-a sajátos, korábban a magyar munkajogban (közszolgálati jogban) ismeretlen dogmatikai konstrukciót alkalmaz. Ennek lényege az, hogy a munkaviszonyok a feladatellátás átvételének, az úgynevezett jogállásváltozásnak az időpontjában – a törvény erejénél fogva – közzalkalmazotti, kormányzati szolgálati, állami szolgálati, hivatásos szolgálati vagy szerződéses szolgálati jogviszonnyá alakulnak át.²³ (Az ex lege átalakulás alól lényegében csak azok az esetek képeznek kivételt, amelyekben az átvevő szervvel a közszolgálati jogviszony törvényes akadály fennállása folytán nem jöhet létre. Ezekben az esetekben a munkaviszony – ugyancsak ex lege – meg-

¹⁷ Értelemszerűen alkalmazandók a munkaviszony megszűnéséhez kapcsolódó más szabályok is (a ki nem adott szabadság pénzbeli megváltásának kötelessége, a munkáltatói igazolások kiadása stb.).

¹⁸ E terhek viseléséről (értsd: a közszféra munkáltatója általi, a magánmunkáltatónak való megtérítéséről) a gazdasági egység átadására irányuló jogügyletben a felek rendelkezhetnek, esetleg jogszabály is tartalmazhat ilyen rendelkezést.

¹⁹ KOZMA–LŐRINCZ–PÁL–PETHŐ 2016, 159. A kötet helytelenül hivatkozik az Áht. 9/A. §-ára, hiszen a szóban forgó szabálycsoportot a 11/A–11/F. §-ok tartalmazzák (illetve a 9/A. megjelölés a címre vonatkozik).

²⁰ A pontatlanság abban áll, hogy valójában a munkáltató jogállásának megváltozásáról nincs szó, hanem (csak) a gazdasági társaság megszűnéséről és tevékenységének költségvetési szerv általi folytatásáról (értelemszerűen erőforrásainak átvétele mellett).

²¹ Lásd az Áht. 11/A. § (2)–(3) bekezdését. Utaltunk arra, hogy az Mt. 63. § (3) bekezdése a jogszabály alapján bekövetkező átadásra-átvételt is említi.

²² Lásd az Áht. 11/A. § – utóbb beiktatott – (1a) bekezdését.

²³ Ez nyilvánvalóan attól függően történik, hogy a közfeladatot melyik úgynevezett jogállási törvény hatálya alá tartozó költségvetési szerv veszi át.

szűnik.) A törvény az átvevő költségvetési szerv számára ír elő a munkavállalókkal szembeni tájékoztatási kötelességet az úgynevezett jogállásváltozást megelőző tizenöt napon belül. Az automatikus (ex lege) jogviszony-átalakuláshoz ugyanakkor a költségvetési szerv kinevezési kötelessége kapcsolódik. Ehhez fűzi az Áht. az érintett munkavállalónak azt a jogát, hogy olyan nyilatkozatot tehet, amely szerint a közszférában való továbbfoglalkoztatásához nem járul hozzá.²⁴ Látható, hogy ez a (korábbi munkajogunkban is ismert) megoldás lényegében a munkavállaló ellentmondási jogát rögzíti.²⁵ E jog gyakorlása nyomán a munkaviszony a törvény erejénél fogva – az átvételt követő harmincadik napon – megszűnik. A törvény alapján való átszállásból következik a jogviszonyok folyamatossága, azaz az, hogy a munkaviszonyt (az abban töltött időt) közszolgalati jogviszonyként (ebben töltött időként) kell elismerni.²⁶ Figyelemreméltó, hogy az Áht. 11/F. § (10) bekezdése megemlékezik arról a tényállásról is, miszerint a munkavállaló foglalkoztatása a közszférában is – a vonatkozó jogállási törvény alapján – munkajogviszonyban történik, azaz tulajdonképpen az Mt. 36. § (1) bekezdésében meghatározott tényállás (a munkáltató személyében bekövetkező változás) valósul meg. Az Mt. 63. §-ában rögzített szabályokhoz (illetve dogmatikai megoldáshoz) képest konzekvensen rendelkezik úgy az Áht., hogy ebben az esetben a munkaviszony nem alakul át, hanem a költségvetési szerv a munkavállaló számára munkaszerződéses ajánlatot tesz (a jogállásváltozást követő tizenöt napon belül). A munkavállaló számára ebben az esetben is megnyílik az úgynevezett ellentmondási jog azzal, hogy a szerződéses ajánlat kézhezvételét követő tizenöt napon belül olyan nyilatkozatot tehet, amely szerint a továbbfoglalkoztatását nem kívánja. Ebben az esetben a munkaviszony – ex lege – megszűnik. Az említett valamennyi megszűnési esetben a jogalkotó a munkavállalót olyan helyzetbe igyekszik hozni, mintha a munkaviszony munkáltatói felmondással szűnt volna meg (azaz végkielégítésre, valamint a munkavégzés alóli mentesítés időtartamára járó távolléti díjra jogosult). Az Áht. a tényálláshoz kapcsolódó kollektív munkajogi jogkövetkezményeket is rendez: az állami feladat átvételének időpontjában hatályát veszti a (magánmunkáltatónál hatályban volt) kollektív szerződés, és megszűnik az üzemi tanács is.²⁷

Összegesképpen azt állapíthatjuk meg, hogy a (magán)munkajog tehát szakított azzal a megoldással, amely a magánszférából a közszférába történő feladat-, illetve funkcióátvétel (gazdasági egység átvétele) esetére a munkajogviszonyok kontinuitását biztosította, ilyen általános hatályú munkajogi szabály ez idő szerint a magyar munkajogban nincs.

²⁴ A munkavállaló hallgatása nemleges nyilatkozatnak minősül az Áht. 11/F. § (6) bekezdése alapján.

²⁵ Amint utaltunk rá, a (magán)munkajog a gazdasági egységek átadása-átvétele esetében ezt a munkavállalói ellentmondási jogot nem ismeri, hanem az Mt. 40. §-a – a 2001/23/EK irányelv 4. cikk (2) bekezdésének rendelkezése alapján – a munkavállalói felmondási jogot nyitja meg (az átvételt követő harmincnapos időtartamban).

²⁶ Lásd: Áht. 11/F. § (8) bekezdés. Az Áht. 11/F. § (7) bekezdése alapján a kinevezés a korábbi munkaviszony feltételeihez igazodik (a jogviszony időtartama, a foglalkoztatás időtartama tekintetében). Ez a megoldás azonos a Kjt. 25/A. §-ában találhatóal.

²⁷ Meg kell említeni, hogy ebben a tényállásban felvethető lenne az a kérdés, hogy miért nem alkalmazza a magyar jog a 2001/23/EK irányelv rendelkezéseit, azaz lényegében az Mt. 36. § (1) bekezdésében meghatározott tényálláshoz kapcsolódó (magán)munkajogi jogkövetkezményeket, hiszen valójában a munkajogviszonyok folyamatossága, illetve a munkavállalók jogainak védelme ennek révén (is) biztosítható volna. Megítélésünk szerint (utalva a korábban említett Henke-ügyre is) az irányelv 1. cikk (1) bekezdés c) pontjának második mondata alapján az említett úgynevezett munkajogi jogutódlási szabályokat ebben az esetben nem kell alkalmazni, hiszen ez az irányelvi rendelkezés a közigazgatási szervek igazgatási átszervezése esetére megengedi a tagállam számára a kivétel lehetőségét. Álláspontunk szerint az Áht. 11/A. §-ában meghatározott tényállás a kivételes szabály hatálya alá tartozik.

Ilyen irányú (célú) megoldás csupán az Áht. által meghatározott szűk körben érvényesül: az állami tulajdonban álló, az Mt. hatálya alatt működő gazdasági társaságok feladatainak (gazdasági egységének) a közszférába való átvétele esetében.

2. A Kjt. jogviszonyváltási konstrukciója

Amint említettük, a Kjt. 25/A. §-a (és más kapcsolódó rendelkezések) beiktatására a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvények módosításáról rendelkező 1995. évi XLVIII. törvény 115. §-ával került sor. Mintegy két évtized távlatából azt állapíthatjuk meg, hogy az 1995-ben kialakított megoldás időtállóan bizonyult, s szemléletében, jogdogmatikai megoldásában alapvetően napjainkig nem változott.

A Kjt. 25/A. § (1) bekezdése – mondhatni – privatizációs tényállást fogalmaz meg: az alapító vagy a munkáltató döntése alapján a munkáltató egésze vagy egy része (szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja) az Mt. hatálya alá tartozó munkáltató számára kerül átadásra.²⁸ Másként: a költségvetési szerv által ellátott tevékenység (illetve az ahhoz kapcsolódó erőforrások) a magánmunkajog hatálya alá tartozó munkáltató számára kerülnek átadásra. Ilyen tényállásokkal a politikai-gazdasági rendszerváltást követő időszakban – mint említettük – többször találkoztunk, s utaltunk arra is, hogy ez a jelenség az egyes kormányzati időszakokban változó intenzitással valósult meg. Amint utaltunk rá, a Kjt. 25/A. § (1) bekezdésének törvényi tényállása meglehetősen széles körű: költségvetési szervek teljes tevékenységének kiszervezése, de egyes funkcióinak magánkézbe adása is meghúzódhat a háttérben.²⁹ A Kjt. 25/A. § (7) bekezdése az (1) bekezdésben meghatározott tényállás mellett másikat is rögzít, lényegében azonos – ám meglehetősen bizonytalanul szabályozott – joghatásokkal. E tényállás lényege az, hogy az alapító költségvetési szerv által ellátott közfeladatot az alapító közvetett vagy közvetlen, legalább többségi befolyása alatt álló vagy az Áht. szerint az arra jogosult által alapított és annak közvetett vagy közvetlen, legalább többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság vagy alapítvány részére adja át közfeladat-ellátási és továbbfoglalkoztatási kötelességgel. Látható, hogy ebben az utóbbi esetben lényegében az Áht. 11/A. §-ában meghatározott tényállás fordítottjáról van szó: a közfeladatnak költségvetési szervről köztulajdonban álló szervezetre való telepítéséről.

Az említett privatizációs (kiszervezési) tényállásokhoz ex lege kapcsolódó joghatás az, hogy a gazdasági egységhez (tevékenységhez) kapcsolódó közalkalmazotti jogviszonyok (az átadás időpontjában) megszűnnek. Látható tehát, hogy a Kjt. az Mt.-nek a munkáltató személyében bekövetkező változás jogintézménye körében alkalmazottól alapvetően eltérő dogmatikai konstrukciót alkalmaz, nem tartja fenn a jogviszonyt (illetve eltérően az Áht. fent említett megoldásától azt nem alakítja át). Ugyanakkor azonban az is rögzíthető, hogy a Kjt. a jogkövetkezmények körében erősen igyekszik közelíteni az Mt. megoldásaihoz (amelyek alapja a 2001/23/EK irányelv). A közalkalmazotti jogviszonyok (várható) megszűnéséhez az átadó (közalkalmazotti) és az átvevő (magánjogi jogállású)

²⁸ HORVÁTH I. 2009, 128.

²⁹ Megemlítjük, hogy a Kjt. hatályára vonatkozó 1. § pontosítására – a jogviszonyváltás szabályaira tekintettel – több alkalommal is sor került.

munkáltató előzetes – törvényben meghatározott tárgykörű – tájékoztatási kötelezettsége kapcsolódik a közalkalmazottal, a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezettel, valamint a közalkalmazotti tanáccsal (közalkalmazotti képviselővel) szemben.³⁰ A tájékoztatáshoz a(z átadó közalkalmazotti) munkáltató úgynevezett konzultációs kötelessége is kapcsolódik.

A közalkalmazottal szembeni tájékoztatási kötelességen túl a munkáltatókat (valójában az átvevő munkáltatót) munkaszerződés ajánlattételi – és a Kjt. 25/C. §-a alapján szerződéskötési – kötelezettség is terheli. Az ajánlat kötelező tartalmára vonatkozó törvényes rendelkezések közül kiemeljük, hogy határozatlan időtartamú közalkalmazotti jogviszony csak ugyanilyen tartamú munkaviszonnyal váltható fel, illetve teljes munkaidős közalkalmazotti foglalkoztatást követően csak ugyanilyen tartamú munkaviszony létesíthető. Nyilvánvaló, hogy a munkaviszonyban való (tovább)foglalkoztatás sarkalatos eleme a munka díjazása. A Kjt. 25/C. § (2) bekezdéséből kitűnő jogalkotói szándék az, hogy a közalkalmazottat megillető illetmény összegét a munkaviszonyban (munkadíjként) fenntartsa. Ez alól csak az a kivétel érvényesül, hogy a közalkalmazotti illetménypótlék (például vezetői pótlék) alapjául szolgáló körülmény a munkaviszony létrejöttével megszűnik. E rendelkezésből arra is következtetni lehet, hogy a Kjt. nem kívánja kizárni a (magán)munkáltató által megvalósítandó szervezeti változtatásokat. A keletkező munkaviszonyra az Mt. rendelkezései maradéktalanul alkalmazandók azzal, hogy a korábban közalkalmazotti jogviszonyban töltött időt úgy kell tekinteni, mintha azt az átvevő munkáltatónál munkaviszonyban töltötte volna a (korábbi) közalkalmazott. Látható, hogy noha a Kjt. konstrukciója a közalkalmazotti jogviszony megszűnésével, illetve új munkaszerződés alapján új (munka)jogviszony létesítésével számol, mégis biztosítani kívánja az úgynevezett munkajogi jogutódlás általános joghatásaként meghatározott joghatást (a jogviszony folyamatosságát). A (magán)munkajogban kialakult bírói gyakorlatnak felel meg e folyamatosság jogkövetkezményeként az is, hogy a munkaszerződésben (illetve az átvevő munkáltató részéről) próbaidőt kikötni érvényesen nem lehet.³¹ A jogviszonyok folyamatosságára vonatkozó rendelkezés sajátos következményekkel jár a létrejövő munkaviszony (későbbi) megszüntetése tekintetében. Az erre vonatkozó szabály rámutat arra is, hogy a jogalkotó nem kívánja elzárni a (magán)munkáltató általi – szokásos okból (például átszervezés) való – munkaviszony-megszüntetés lehetőségét, másként: nem kíván úgynevezett foglalkoztatási garanciát biztosítani a közalkalmazott számára. A Kjt. 25/B. § (5) bekezdésének fő szabálya – a munkaviszony megszüntetésének esetében járó végkielégítés és felmondási idő tekintetében – a jogviszonyok folyamatossága, mégpedig az Mt. szabályainak alkalmazásával. A Kjt. ugyanakkor elismeri annak lehetőségét, hogy a jogviszonyok időtartamára tekintettel a Kjt. (átadáskori) szabályainak alkalmazásával a (volt) közalkalmazott számára kedvezőbb helyzet keletkezzék, s ebben az esetben a Kjt. szabályait rendeli alkalmazni.

Noha látható, hogy a Kjt. erősen törekedett a közalkalmazotti jogviszonyból munkaviszonnyá alakuló jogviszony kontinuitásának biztosítására (a munkáltató személyében bekövetkező változás intézményének analógiájára), egy tekintetben mégis lényeges eltérést találunk. Hasonlóan ugyanis az Áht. említett 11/F. §-ának megoldásához, a Kjt. is biztosítja

³⁰ Arra nehéz lenne indokot találni, hogy ez a tájékoztatási kötelezettség miért nem áll fenn az átvevő munkáltatónál működő választott munkavállalói képvisellel (üzemi tanáccsal stb.) szemben.

³¹ Lásd Kjt. 25/B. § (3) bekezdés.

a közalkalmazott ügynevezett ellentmondási jogát (megint csak szemben a munkajogi megoldással).³² A Kjt. 25/A. § (5)–(6) bekezdései ugyanis megnyitják a közalkalmazott lehetőségét arra, hogy a továbbfoglalkoztatást megtagadó nyilatkozatot tegyen (vagy a nyilatkozattételre meghatározott határidőn túli hallgatásával ugyanezt a joghatást váltsa ki).³³ Ebben az esetben a közalkalmazotti jogviszony *ex lege* megszűnik, mégpedig lényegében olyan jogkövetkezményekkel (végkielégítés stb.), mintha a jogviszony megszüntetésére munkáltatói felmentéssel került volna sor.³⁴ Megemlítjük, hogy a Kjt. a fenti tényállásokhoz kapcsolódó kollektív munkajogi joghatásokról nem tartalmaz kifejezett rendelkezést (nem alkalmazza például az Mt. 282. §-ában említett, a kollektív szerződéses munkafeltételek fenntartására irányuló szabályt vagy a választott közalkalmazotti képviselvek kontinuitására irányulót).³⁵

Amint említettük, a vázolt jogviszonyváltási konstrukció – ismereteink szerint – sajátos magyar megoldás, amelynek háttérében az is meghúzódik, hogy a közalkalmazotti jogviszonyból származó jogokat és kötelezettségeket, illetve esetleg a jogviszony későbbi megszűnésével kapcsolatos terheket a jogalkotó a magánszférára telepíti át.

A Kjt. már a jogintézmény szabályozásának kezdetétől ismeri azokat a jogviszonyváltási eseteket is, amelyeknek az a jellemzője, hogy közfeladatok (illetve gazdasági egységek) nem az Mt., hanem az egyes közszolgálati törvények (Kttv., Áttv., Iasz.) hatálya alatt álló munkáltatókhoz (szervekhez) kerülnek. A Kjt. 25/C. § (4) bekezdése – lényegében a 25/A. § (1) bekezdésével azonos tényállás-meghatározás mellett – ezekben az esetekben a közalkalmazotti jogviszony *ex lege* átalakulásáról rendelkezik. Látható, hogy ez a fent említett ügynevezett privatizációs szabályokhoz képest alapvetően eltérő dogmatikai megoldás: nem a jogviszony megszűnését és új szerződés megkötését hozza magával, hanem a jogviszony *ex lege* folytatását (és átalakítását). Ebben az esetben sem kerül sor az átalakulásra (hasonlóan az Áht. szabálycsoportjában említetthez), ha a közszolgálati jogviszony keletkezésének törvényes akadálya volna. (Ez esetben a jogviszony *ex lege* megszűnik.) A jogviszony átalakulásához a átvevő munkáltató (utólagos) tájékoztatási kötelessége kapcsolódik (csupán).³⁶ A Kjt. 26/C. § (9)–(10) bekezdései rendelkeznek a közalkalmazotti jogviszony kontinuitását (illetve folyamatosságát) tartalmazó szabályokról. Arról a tényállásról is megemlékezik a Kjt. 25/C. § (12) bekezdése, amelyben a közalkalmazotti jogviszony a Kttv. (Áttv.) hatálya alatti munkajogviszonnyá alakul át. Az ehhez a tényálláshoz (joghatáshoz) kapcsolódó lényeges rendelkezés a közalkalmazotti illetménynek a munkadíj formájában való fenntartására, illetve biztosítására irányuló rendelkezés. Meg kell említeni, hogy a köz-

³² HORVÁTH I. 2009, 130.

³³ Horváth István az előző lábjegyzetben említett helyen utal arra, hogy a gyakorlatban több esetben előfordult, hogy a közalkalmazott élt ellentmondási jogával a végkielégítés reményében, illetve arra számítva, hogy az átvevő munkáltató tevékenységének biztosítása érdekében ennek ellenére kénytelen lesz őt munkajogviszonyban tovább foglalkoztatni. Ez a megjegyzés is utal ennek az ügynevezett ellentmondási jognak a legjelentősebb visszásságára, nevezetesen arra, hogy tulajdonképpen ellehetetlenítheti az átvevő munkáltató folyamatos tevékenységét. Ismereteink szerint egyébként azokban az európai országokban (például Németországban), amelyekben az ellentmondási jog a munkajogban kodifikálva van, annak hasonló hatása érvényesül, s gyakorlatilag a munkafeltételek javítására irányuló munkavállalói követelések érvényesítését teszi lehetővé.

³⁴ Határozott idejű jogviszonyban a Kjt. 27. § (2) bekezdése alkalmazandó (végkielégítés megfizetése helyett).

³⁵ A Kjt. 25/C. §-a olyan tényállásokról is rendelkezik, amelyekben a közalkalmazotti jogviszony átadást megelőző megszűntetésére került sor. Ezek bemutatását mellőzzük.

³⁶ Lásd Kjt. 25/C. § (5) bekezdés.

alkalmazott ellentmondási jogát a Kjt. az úgynevezett közszférán belüli jogviszonyváltások esetében nem ismeri el; az automatikus átalakulás dogmatikai konstrukciójának fényében ezt a jogalkotói megoldást helyeselhetjük (hiszen a részletszabályok okán a közalkalmazotti státusz lerontása sem valósul meg).

A Kjt. – a fentiek szerint – meglehetősen komplex szabályozást tartalmaz a jogviszonyváltás különböző tényállásaira vonatkozóan: ennek jellemzője az, hogy hatálya kiterjed mind az úgynevezett privatizációs esetekre, mind pedig a közszférán belüli jogviszonyváltási esetekre.

3. A jogviszonyváltás a Kttv. hatálya alatt

Noha a Kttv. 2012. évi hatálybalépése – magától értetődően – érintette az immár a törvényben külön cím alatt szabályozott jogviszonyváltás intézményét is, azonban megállapítható, hogy a korábbi Ktv.-ben kialakított konstrukcióhoz képest szemléleti, illetve jogdogmatikai jelentőségű változás nem következett be e körben.³⁷ A Kttv. 72. § (1) bekezdésében meghatározott tényállás a munkáltató személyében bekövetkező olyan változás, amely során a munkáltató egésze vagy egy része (szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja) a Kttv. hatálya alól a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatóhoz kerül. Látható, hogy ez a törvényi tényállás csupán ezt az egy esetet, azaz a Kttv. és a Kjt. közötti jogviszonyváltást kívánja érinteni, azaz tulajdonképpen azt az esetet, amikor a hagyományos értelemben vett közigazgatási tevékenység (funkció, illetve az ahhoz kapcsolódó erőforrások) a nem hatósági jellegű tevékenységet kifejtő költségvetési intézményhez kerül. Ugyanakkor a Kttv. 72. § (10) bekezdése a jogviszonyváltás szabályainak megfelelő alkalmazását írja elő egyéb tényállásokban is: abban az esetben, ha a kormánytisztviselő jogviszonya állami szolgálati, közszolgálati vagy munkajogviszonnyá alakul át, azaz másként (és pontosabban) a kormányzati feladat (és az ehhez kapcsolódó erőforrások) az említett jogviszonyokban álló munkáltatókhoz kerülnek (ugyancsak jogszabály rendelkezése alapján). A jogviszonyváltás tényállása – minden esetben – jogszabállyal (nem pedig jogügylettel) következik/következhet be.

A Kttv. a tényálláshoz – amint ezt az Áht., illetve a Kjt. által meghatározott egyes esetekben láttuk – a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyának ex lege közalkalmazotti jogviszonnyá alakulását fűzi. Magától értetődő, hogy ebben a tényállásban sem jöhet létre az átalakulás akkor, ha a közalkalmazotti jogviszony létrejöttének törvényes akadálya van.³⁸ Törvényes akadály fennállása esetén a jogviszony az átadás napján törvény erejénél fogva megszűnik (amiről a kormánytisztviselőt tájékoztatni kell), s a kormánytisztviselő végkielégítésre válik jogosulttá.

A Kttv. 72. § (9) bekezdése sajátos további kivételeket nevesít, mégpedig abban a tényállásban, ha az átalakulás (azaz a közfeladat, illetve az erőforrások átadásának jogszabályban meghatározott) időpontjában közszolgálati jogvita fegyelmi felelősségre vonás tekintetében folyik. Ebben az esetben – noha a Kttv. az átalakulás alóli kivételként említi – valójában

³⁷ A Kttv. 58. §-ába „a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlás” intézménye is bekerült, amely tulajdonképpen a jogviszonyból származó jogoknak és köteleességeknek másik államigazgatási szervre való átszállását jelenti (a jogviszony jellegének megváltozása nélkül).

³⁸ Lásd a Kttv. 72. § (3) és (4) bekezdésében meghatározott eseteket.

arról van szó, hogy a kormánytisztviselői jogviszony átalakul (ex lege), ám, ha a jogvitában a jogviszony megszüntetésére kerül sor, úgy annak a törvénynek a megszüntetésre vonatkozó szabályait kell alkalmazni, amelynek hatálya alá a kormánytisztviselő kerül.³⁹

A jogviszony átalakulásához nem kapcsolódik az érintett munkáltatók előzetes tájékoztatási vagy konzultációs kötelessége, hanem csupán az átvevő munkáltató tájékoztatja az átalakulás tényéről az érintettet az átalakulást követő harminc napon belül. Az átalakulást követő negyvenöt napon belül kell a kormánytisztviselőt a Kjt. szabályai szerint besorolni, illetve illetményét megállapítani. Erős hasonlóságot mutat a Kttv. 72. § (6) és (7) bekezdésének a létrejövő közalkalmazotti jogviszonyok tekintetében irányadó szabálya a jogviszonyváltásnak eredetileg a Kjt. 25/A. §-a beiktatásakor kialakult megoldásával. Ennek megfelelően a határozatlan időtartamú kormánytisztviselői jogviszony határozatlan időtartamú közalkalmazotti jogviszonnyá alakul, illetve a teljes munkaidős foglalkoztatásra irányuló ugyanilyen közalkalmazotti jogviszonnyá.⁴⁰ A Kttv. 72. § (7) bekezdése szerint – megint csak a jogintézmény szabályozása körében már megszokott módon – az átalakulást követően az azt megelőzően kormánytisztviselői jogviszonyban töltött időt közalkalmazotti jogviszonyban töltött időként kell elismerni. A Kttv. 72. § (8) bekezdése a vezetők tekintetében tartalmaz – valójában pontatlan – rendelkezést, amennyiben arra kötelezi a munkáltatót, hogy az átalakulást követően állapítsa meg a vezetői munkakör szintjét és megnevezését. A szabály annyiban tárgyyszerűtlen, hogy a Kjt. hatálya alatt a vezetői munkakör nem ismert, hanem csak a közalkalmazotti munkakörre épülő vezetői (magasabb vezetői) megbízás.⁴¹

A Kttv. szabályai tehát – a 72. § (1) és (10) bekezdése alapján – a jogviszonyváltásnak több eshetőségét (tényállását) ismerik, s tulajdonképpen ebben a tekintetben (is) ragaszkodnak a korábbi Ktv. hagyományaihoz. Mindegyik jogviszonyváltási esetre az ex lege jogviszony-átalakulás a jellemzője azzal, hogy ahhoz sajátos munkáltatói intézkedési kötelezettségek kapcsolódnak. Ez utóbbiakkal kapcsolatosan azt kell rögzíteni, hogy ezek nem konstitutív hatályúak, azaz elmulasztásuk a jogviszony átalakulását nem akasztja meg. A Kttv. kormánytisztviselőkre irányadó jogviszonyváltási szabályait a kormányzati ügykezelők, szakmai vezetők, köztisztviselők esetében is alkalmazni kell.⁴² Az Átv. 3. § (3) bekezdése a Kttv. 72. §-át a törvény hatálya alatt is alkalmazni rendeli.

³⁹ Megjegyezzük, hogy a Kttv. e rendelkezése pontatlan annyiban, amennyiben a közalkalmazottak jogában 2012 óta nem ismeretes a fegyelmi elbocsátás (és a fegyelmi eljárás) intézménye, ezért helyes volna az azonnali hatályú (rendkívüli) felmentés fogalmának használata.

⁴⁰ Megítélésünk szerint egyébként ezek a szabályok minden olyan esetben feleslegesek, amikor a jogviszonyváltás úgynevezett átalakulással következik be, hiszen a jogviszony átalakulása – külön törvényi rendelkezés hiányában – nem érinti sem annak időtartamát, sem a foglalkoztatás terjedelmét. Úgy véljük, hogy ezek a szabályok mintegy „bennragadtak” a jogintézmény szabályozásában azokból a tényállásokból, amelyekben a jogviszonyváltás az átadóval fennálló jogviszony megszűnése és új munkaszerződés (kinevezés) jogcímén áll elő, hiszen ezekben az esetekben valóban nem következik be az irányadó feltételek automatikus átszállása.

⁴¹ Meg kell jegyezni, hogy a Kjt. korábban – külön jogszabályra utalással – valóban ismerte ezt a lehetőséget.

⁴² Utóbbiakra vonatkozóan a Kttv. 229. § (3) bekezdése kifejezett rendelkezést is tartalmaz, amely a köztisztviselői jogviszonynak kormányzati szolgálati jogviszonnyá, közalkalmazotti jogviszonnyá vagy munkaviszonnyá alakulását ismeri. Megjegyezzük, hogy a polgármester jogviszonyában a Kttv. 72. §-a nem alkalmazható (Kttv. 225/L. §).

Vákát oldal

III. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony keletkezése

1. Problémafelvetés a kinevezés jogi természetére kapcsán: státusz versus kontraktus?

A közszolgálati jogviszony keletkezése kapcsán az tekinthető az alapvető – és messze vezető következményekkel járó – dilemmának, hogy a jogviszony létesítése – jellegét tekintve – inkább közjogias alapoású egyoldalú aktusként vagy szerződéses alapoású jogintézményként értelmezendő-e. Érdemes tehát körüljárni e körben a kinevezés jogi természetére vonatkozó főbb – nemzetközi és hazai, elméleti és gyakorlati – diszkussziókat. A vita tétje messze nem csupán szimbolikus és elméleti: a közjogi alapoás (státusz) versus szerződéses alapoás kérdése determinálja azt, hogy a már kinevezett közszolgálati alkalmazott jogpozíciója (például védelme) milyen karakterű legyen. Egészen mást jelent ugyanis egy foglalkoztatásra irányuló jogviszony közhatalmi minőségben megvalósuló alakítási lehetősége, mint az alakítási jognak a szerződéses logikához való kötése.¹ E körben például a következő kérdések merülhetnek fel. Mekkora a stabilitás kívánatos foka? A munkáltatói döntések és intézkedések inkább közigazgatási aktusként vagy inkább munkajogi intézkedésként értelmezendők? A magánjog (munkajog) vagy a közjog intézményrendszere, eszköztára hívható-e inkább segítségül a függő munkát végző személy védelme érdekében? Például a szerződéses jelleg dominanciájából az következne, hogy a munkajogviszonyra is jellemző, a gyengébbik fél védelmét szolgáló – kiegyensúlyozó igényű – dogmatikai megoldások alkalmazása indokolt lenne a közszolgálati jogi viszonyrendszerben is. Ezzel ellentétben a közjogi jelleg – alávetettséget implikáló – dominanciájának elfogadása esetén esetleg bizonyos munkajogi garanciák háttérbe szorítása merülhet fel.

A dilemmát a tételes jog – úgy tűnik – pillanatnyilag igen markánsan rendezni törekszik (legalábbis közvetetten, eljárásjogi szempontból), amennyiben a Kp. rögzíti, hogy a törvény közigazgatási szervre vonatkozó szabályait a munkáltató szervre, a közigazgatási cselekményre vonatkozó szabályokat a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos döntésre és intézkedésre alkalmazni kell.² Másképpen: a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos döntéseket és intézkedéseket (köztük tehát a „munkáltatói” minőségben, a foglalkoztatással összefüggésben hozott döntéseket és intézkedéseket) közigazgatási cselekménynek (tehát közjogi aktusnak) kell tekinteni, az e cselekményekkel kapcsolatos vitákat pedig közigazgatási jogvitának. Mindez – áttételesen – a közszolgálati jogviszonyok közjogi „bekötésének” megerősítését jelenti.

Ugyanakkor ez az aktuális tételes jogi megoldás messze nem jelenti a mögötte lévő elméleti és gyakorlati viták, ellentmondások maradéktalanul megnyugtató lezárását. Például Rab Henriett ebben az összefüggésben – megfontolásra érdemes módon – határo-

¹ Lásd: Kiss 1995, 202.

² Kp. 4. § (8) bekezdés.

zottan felhívja a figyelmet a következőkre: „Abban az esetben ugyanis, ha a közigazgatási szempontú megközelítés közjogi jellegű koncepciójából indulunk ki, tehát elfogadjuk, hogy az állam közhatalmi pozíciójából munkáltatja a közszféra foglalkoztatottjait, vagyis egyoldalúan nevez ki, maga által alkotott keretek között biztosít foglalkoztatási garanciákat, nem kell figyelembe vegye a HR-eszközöket és az egyenlő bánásmód követelményét, akkor nincsen arra sem reális esély, hogy egy a versenyszféra és így a társadalom piaci elvárásainak megfelelő közigazgatási rendszer felépítésére kerüljön sor és a közigazgatás a jelenlegi diszfunkcióit kiküszöbölje. Helyette a modern közigazgatás elveit feladó erősen hierarchizált, katonai irányítási elveken működő hivatalnoki réteg alakulhat ki.”³ Cséffán József is markánsan rávilágít arra, hogy – a bíróságok közigazgatási és a munkaügyi szakágának korábbi véleményeivel és gyakorlatával összhangban – nem minősíthető a közigazgatási szerv, illetve a helyi önkormányzat közhatalmi jogkörben hozott aktusának a közigazgatási szerv, illetve a helyi önkormányzat hivatali szervének foglalkoztatási tevékenysége körében hozott döntése vagy más intézkedése (a felmentés, a minősítés, a besorolás, a vezetői megbízás stb.). Azaz a közzszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitákban a közigazgatási szerv is a foglalkoztatással, nem pedig a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos igényét érvényesíti a peres eljárásban.⁴

Mivel a kérdés láthatóan éles vitákat generálhat és generál, feltétlenül érdemes áttekinteni a kinevezés – mint a jogviszonyt létrehozó, és annak jellegét determináló jogintézmény – jogi klasszifikációjának, azaz a státusz (közjog) kontra kontraktus (magánjog/munkajog) töréspontnak a főbb dogmatikai megközelítéseit.

2. A kinevezésen nyugvó státusz fogalmáról

A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszony keletkezésének klasszikus (közjogi, státuszalapú) premisszáját már Hegel, a klasszikus német filozófia és a német idealizmus legnagyobb és legjelentősebb képviselője is megfogalmazta 1820-as, *A jogfilozófia alapvonalai* című munkájában. Hegel szerint a tisztviselői állás annak ellenére „nem szerződéses” alapozású, hogy a kinevezés mindkét oldalon hozzájárulást és kötelezettségvállalást tartalmaz. Egy köztisztviselőt ugyanis nem úgy bíznak meg, mint egy „ügynököt”, egyetlen alkalmi szolgálat elvégzésére; éppen ellenkezőleg, a fő érdekeit (nemcsak saját érdekeit, hanem szellemi érdekeit is) összpontosítani kell a munkájához való viszonyával kapcsolatban.⁵

Ugyanakkor számos társadalomtudós mutat rá arra, hogy a modernitással együtt járó individualizmus és neutrális világszemlélet az egyént egyre inkább státuszbeli vonatkozásaitól elszakítottan kezeli. E tendenciákra az elsők között Maine utalt a 19. század második felében: szerinte e folyamatokban „a státuszt a kontraktus váltja fel”.⁶ A közzszolgálati jog nyelvén ez annyit tesz, hogy a státusz hagyományos jelentősége, szimbolikája sokak szemében egyre kevesebb jelentőséggel bírhat. Hasonló szellemben közzszolgálati jogi szerzők is rávilágítanak a modernizmus jegyében mind neutrálisabbá váló állam- és közzszolgálat-vízió

³ RAB 2016, 9.

⁴ CSÉFFÁN 2017.

⁵ HEGEL 1896, 290., 294. §.

⁶ MAINE 1906. Idézi: SZMODIS 2005.

térnyerésére.⁷ Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a státusz artikulálása igazán ott és akkor fontos, ahol és amikor az állam relatíve erős, és valamiféle morális jellegű üzenetet kíván közvetíteni, értékrendet kíván felmutatni.

A státusznak mint közzolgálati jogi kifejezésnek voltaképpen nincs egzakt, általánosan elfogadott definíciója. A státusz jelentésértelme többrétegű, illetve nagyban szimbolikus, hiszen tradicionálisan fontos üzeneteket hordoz magában.

Demmke és Molianen 2012-es tanulmányukban a közzolgálati státusz fogalmának három alapvető jelentésrétegét mutatják ki.⁸ Egyrészt a státusz értelmezhető úgy, mint egy alkotmányos-jogi princípium (amelynek a szerzőpáros szerint, Hegelre visszautalva, fő attribútuma az, hogy nem szerződéses alapú). Másodsorban a státusz megragadható a társadalmi-foglalkozási pozíció perspektívájából is (más foglalkozásokhoz viszonyítva, azoktól eltérően artikulálva, például nem „munkavállalóként”, hanem inkább „bürokrataként”). Harmadsorban, tételezhető a státusz egyfajta speciális közzolgálati ethosz, illetve etikai elvek foglalataként is.⁹ A szerzőpáros részletes elemzésben mutatja be, hogy amíg az első két jelentésréteg mentén trendszerűen oldódni látszik a különbség a közjog kontra munkajog, illetve a bürokrata kontra munkavállaló dimenzióban, addig a harmadik síkon (közzolgálati ethosz) egy markáns úgynevezett „re-regulációs” folyamat figyelhető meg. Azaz a közzolgálati morál köré szerveződő pragmatikaelemek (például etikai értékek és eljárások, átláthatóság, összeférhetetlenség, egyenlő bánásmód, elszámoltathatóság, integritás, teljesítménymenedzsment, szolgáltatójelleg erősödése) jelentősen növekedése figyelhető meg.

Máshol hozzátesszik, hogy végső soron nem is annyira az a kérdés, hogy a tagállamoknak fenn kell-e tartaniuk valamiféle közjogi státuszt, illetve a közzolgálat specifikus kategóriáját, vagy éppen a közzolgálat szűkebb (koncentráltabb) vagy tágabb fogalmát kellene-e alkalmazniuk. Ennél sokkal fontosabb lenne, hogy olyan szabályokat, munkakörülményeket és etikai/bizalmi mechanizmusokat tartsanak fent, amelyek lehetővé teszik az államok számára, hogy hatékony, eredményes, pártatlan és demokratikus közzolgálatokkal rendelkezzenek. Gondolatmenetünk szempontjából talán legfontosabb állításuk annak leszögezése, hogy az utóbbi célokat akár munkajogi, akár közjogi mechanizmusokkal is el lehet érni. A státusz kérdése továbbra is kapcsolódik a nemzeti hagyományokhoz és a nemzeti struktúrákhoz.¹⁰ Sőt a szerzőpáros másutt akként fogalmaz, hogy foglalkoztatási státusz karakterének megválasztása sokszor nélkülözi a tiszta logikát, annak mikéntje voltaképpen a „történelem véletlene”, amely az idő múlásával értelemszerűen változik is.¹¹

Kissé ugyan más irányból, de ide kapcsolható az Európai Unió Bíróságának a *Sotgiu*-ügyben korábban elvi értelemben megfogalmazott álláspontja, miszerint bizonyos alapelvek (itt: egyenlő bánásmód követelménye) közzolgálatban való alkalmazása szempontjából „érdektelen, hogy a munkavállaló munkásként, alkalmazottként vagy köztisztviselőként került alkalmazásra, illetve viszonyát a közjog vagy a magánjog szabályozza”. Azaz: a munkavállaló és a munkaadó közigazgatási szerv között fennálló jogi kapcsolatok jellege sok tekintetben közömbös, hiszen e jogi minősítések a nemzeti jogszabályok elhatározása

⁷ DEMMKE–MOILANEN 2012, 4.

⁸ DEMMKE–MOILANEN 2012, 6.

⁹ DEMMKE–MOILANEN 2012, 17.

¹⁰ DEMMKE–MOILANEN 2012, 18. (*Executive Summary*).

¹¹ DEMMKE–MOILANEN 2012, 88.

szerint változhatnak, következésképpen nem nyújthatnak a közösségi jog követelményeinek megfelelő értelmezési kritériumot.¹² A státusz mikéntje tehát nem egy eleve elrendelt, szükségképpen homogén kategória. Másképpen: a státuszt nem elsősorban jogi karaktere, hanem tartalma és etikai töltete minősíti.

Demmke és Moilanen azt az egyértelmű európai trendet is kimutatja, hogy összességében a közzszolgálati foglalkoztatás egyre változatosabbá válik. Szinte minden állam duális állami foglalkoztatási rendszert alkalmaz (néhány ország kivételével), különbséget téve a (különböző) közjogi alkalmazottak és a munkajogi alkalmazottak között. Hozzáteszik: szinte minden tagállamban csökken a köztisztviselők (értsd: közjogi státuszúak) aránya a többi közszférában alkalmazott személyi körhöz képest. Mindez – egyebek mellett – Maine korábban idézett állítását látszik egyébként beigazolni.

Amint láttuk tehát, a státusz egyfelől szoros kapcsolatban áll az állam szuverén hatalmával, akaratóval, illetve a jogállamiság és a legalitás ideáival (közjogi státusz), de bizonyos értelemben az állam kívánatosnak tartott „mintamunkáltatói” szerepére is utalhat (színvonalbeli, társadalmi státusz).¹³ A státusz másfelől határozottan utal a tisztviselő érdemeire és erkölcsiségére (morális státusz). Bármelyik síkon is gondolkodjunk a róla, az világos, hogy egyik értelemben sem valamiféle vegytiszta, logikus, precíz, operatív jogi/munkajogi kategória, hanem inkább jelentőségteljes, szimbolikus üzenet. Azaz, ad absurdum, a státusz szimbóluma mögött változatos (sőt akár közjogi, akár munkajogi) foglalkoztatási konstrukciók állhatnak.

3. A kinevezés jogi klasszifikációja

A hazai szakirodalomban Magyary fektette le a közzszolgálati foglalkoztatási jogviszony keletkezése körül folyó diszkusszió elméleti alapjait. Álláspontja szerint: „A közigazgatás munkájában való közreműködésre valaki különféle jogi formában kaphat megbízást. Ha magánjogi munkaszerződéssel kapja a megbízást (pl. mérnök egy híd tervezésére, vagy ápoló kórházi szolgálatra), akkor nem válik közhivatalnokká. Közhivatalnok csak akkor lesz, ha megbízatása közigazgatási aktussal (egyoldalú közigazgatási akarat-kijelentéssel) történik.”¹⁴ Máshol ezt írja: „a közzszolgálati jogviszonynak egyoldalú közigazgatási aktussal való létrehozása azt jelenti, hogy az állam egyoldalú kijelentésével jön létre s ő egyoldalúan, alkudozás nélkül állapítja meg annak tartalmát is, mégpedig rendszerint nem individuálisan, egy konkrét esetre vonatkozólag, hanem jogszabállyal, általános érvénnyel.”¹⁵ Magyary tehát a közhivatalnoki minőséget egyértelműen kinevezéshez (mint egyoldalú közigazgatási akaratkijelentéshez köti), ám – ahogyan idéztük – elismeri, hogy „a közigazgatás munkájában való közreműködésre valaki különféle jogi formában kaphat

¹² C-152/73. sz. ügy Giovanni Maria Sotgiu kontra Deutsche Bundespost.

¹³ Az állam hatalmi túlsúlyát szimbolizáló státuszban való gondolkodás helyét egyre inkább felváltja a szolgálató állam képe. Ennek jegyében, ahogyan Demmke és Moilanen rámutatnak, összességében úgy tűnik, hogy a folyamat a „normalizáció” felé halad: a „leviatán” fogalomkörét (és a köztisztviselő mint az uralkodó, az állam, a kormány stb. szolgálja képzetét) lassan felváltja a köztisztviselő mint a polgárok szolgálatának víziója. DEMMKE–MOILANEN 2012.

¹⁴ MAGYARY 1942, 376.

¹⁵ MAGYARY 1942, 413.

megbízást”.¹⁶ Magyary szellemében egyébként a kortárs hazai tankönyvirodalomban is tükröződik az a nézet, hogy a magánjogi viszonyokkal ellentétben a közzolgálat kinevezéssel, azaz egyoldalú akttal jön létre.¹⁷

A Kttv. indoklásában is fontos megállapítások találhatók a kinevezés jogi relevanciáját tekintve: „a közzolgálat lényegi eleme, hogy a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktusa, melynek során – jogszabály által részletesen kidolgozott feltételrendszer szerint – kinevezi a jövőendő köztisztviselőt, kormánytisztviselőt, megbízva bizonyos feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával.”¹⁸ A Kttv. egyik kommentárja is határozottan fogalmaz: „A kinevezés és annak elfogadása a munkaszerződés kötéséhez képest a jogviszony közjogias jellegét jeleníti meg (nem szerződésről van szó).”¹⁹

Az Alkotmánybíróság is több döntésében járta körül a kérdéskört (hol – leginkább újabban – sarkosabb közjogi szemlélettel, hol kiegyensúlyozottabb megközelítéssel). Az Alkotmánybíróság értelmezésében a közzolgálati jogviszony karaktere kettős természetű: „Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.”²⁰ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság e kettős természetből inkább a közigazgatási jelleget látszik aláhúzni: „A zárt közzolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közzolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem.”²¹

A közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés is markánsan fogalmaz: „a közzolgálati jog a közigazgatási jog része, a munkáltatók közigazgatási szervek, illetve közhatalmi jogkörökkel felruházott jogalanyok, kinevezés pedig egyoldalú aktus”.²² A jelentés kidomborítja továbbá, hogy az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint a közzolgálati jogviszonyoknál a közigazgatási jelleg a domináns.

A fentiekkel ellentétben a munkajogi szakirodalomban uralkodónak tekinthető az a nézet, miszerint a kinevezés is szerződéses karakterű. Rab Henriett egyenesen „súlyos szakmai tévedésnek” tekinti, ha a kinevezést mint egyoldalú aktust határozzák meg.²³

¹⁶ MAGYARY 1942, 376

¹⁷ GYÖRGY–HAZAFI 2013, 14–16.; LINDER 2015, 60.

¹⁸ A 2011. évi CXCV. törvény indoklása, Általános Indoklás 1.

¹⁹ Kommentár a Kttv. 38. §-ához. BÉRCES 2016.

²⁰ 1/2016 (I. 29.) AB határozat [44].

²¹ 8/2011 (II. 18.) AB határozat. IV. 1.

²² A közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés, 1.4. a) Elérhető: www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%20A9s%20a%20k%20B6zigzagat%20A1si%20perrendtart%20A1s%20konceptci%20B3j%20A1nak%20el%20C5%91k%20A9sz%20ADt%20A9s%20C3%A9r%20C5%91l.pdf#!DocumentBrowse (A letöltés dátuma: 2017. 12. 21.)

²³ RAB 2016, 8–12.

Petrovics Zoltán szerint „az Alkotmánybíróság téved, amikor is azt állítja, hogy a közszolgálati jogviszonyt nem a felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre”. Álláspontja szerint, noha igaz az, hogy a közszolgának nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, és többnyire valóban csak arról dönthet, hogy elfogadja-e vagy sem a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést, a jogviszony azonban minden esetben a kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre.²⁴ A kinevezés és annak elfogadása magától értetődő módon konszenzust jelent, a közszolgálati jogviszony is a felek kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozatával létesül, a tisztviselő akaratától nélkül (annak ellenére) értelemszerűen nem létesülhet jogviszony. Erre a Kttv. – indirekt módon – máshol is utal: A közszolgálati tisztviselő a kinevezés elfogadásával összefüggő jognyilatkozatát csak személyesen teheti meg.²⁵ Gyulavári Tamás is több ponton utal a tisztviselői jogviszony „szerződéses alapjaira”.²⁶ Megjegyzést érdemel, hogy a kinevezés szerződéses karakterének gondolata jelen volt már a rendszerváltás előtti szakirodalomban is. Szamel Lajos például 1984-ben ekként írt: „a kinevezés nem államigazgatási jogi aktus, nem a kinevező szerv egyoldalú jogi aktusa, hanem olyan munkajogi aktus, amely az elfogadással együtt munkaszerződést létesít”.²⁷

Nacsa Beáta megfogalmazásában a közszolgálati jogviszony az állam belső jogviszonya, hiszen a közhatalmi szervben belül megjelenő foglalkoztatásra irányuló jogviszony, s mint ilyen, „alapvető tartalmát illetően nem a szuverenitás elve által meghatározott”. A közigazgatási szerv munkáltatóként nem az állami közhatalmat gyakorolja, hanem természetes személyeket alkalmaz a sajátos funkciói ellátására, ugyanúgy, mint bármely más munkáltató. E belső jogviszony alapvető jellegzetességeiben azonos bármely más, „függő munka” végzésére irányuló jogviszonnyal²⁸ (hozzátehetjük: azok konszenzuális, szerződéses alapoásával is). A Petrovics Zoltán által idézett más szerzők is hasonló következtetésre jutnak.²⁹ Prugberger Tamás szerint a kinevezésnek is *genus proximuma* a szerződési jelleg, a felek kölcsönös akaratnyilvánítása.³⁰ Lehoczkyne Kollonay Csilla is megállapítja: a kinevezés és annak elfogadása konszenzuális aktus, kvázi szerződés.³¹ Hozzátehetjük, hogy még a korábbi egységes közszolgálati kerettörvény (2003) tervezetének koncepcionális megalapozására szolgáló háttér tanulmány is csupán a „relatív egyoldalú kinevezésről” szólt.³²

A Kúria közigazgatási perjogot vizsgáló joggyakorlat-elemző csoportjának 2015. november 24. napján közzétett összefoglaló véleményében is tükröződik a munkajogászoknak az az uralkodó álláspontja, hogy a kérdést nem a munkajogviszony alanya (nem a személyi kör), hanem a munkajogviszony tartalma, azaz a tárgyi kör szemszögéből

²⁴ PETROVICS 2016, 124. Vö. Kttv. 38. § (1) bekezdés.

²⁵ Kttv. 8. § (1) bekezdés.

²⁶ GYULAVÁRI 2015, 51.

²⁷ SZAMEL 1984, 195.

²⁸ NACSA 2013, 10.

²⁹ PETROVICS 2016, 124.

³⁰ PRUGBERGER 2006, 19.

³¹ LEHOCZKYNÉ KOLLONAY 2000b, 97.

³² *Háttéranyag az egységes közszolgálati kerettörvény koncepciójához. 1. sz. melléklet: Az egységes közszolgálati kerettörvény koncepcionális megalapozása* (2003). 20. Elérhető: www.kszzs.org.hu/archiv/2003/1szmelleklet.htm (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.).

célszerű – fogalmazhatunk úgy, hogy teleologikusan³³ – megközelíteni. A munkáltató ugyanis mind a gazdasági szférában, mind a közszférában erőfölényben van a munkavállalóval szemben. A munkajog alapvető szabályozási szerepe tehát – szemben a közigazgatási joggal – az, hogy az egyenlőtlenséget csökkentse a gyengébbik fél, a munkát végző helyzetének erősítésével, védelmi és többletjogokat biztosító rendelkezésekkel. A közzolgálati jog a munkajogtól tehát nem annyira a szabályozott életviszonyok eltérése miatt különül el, hanem a munkavégzést mint „szolgáltatást” fogadó fél, a munkáltató személye miatt, tekintettel arra, hogy azok a közhatalom birtokában vannak.³⁴

4. A kinevezés funkciója

Analógiaként felhozható, hogy a munkajogi dogmatikában bevett az a megkülönböztetés, miszerint a munkaszerződés funkciója kettős: egyrészt keletkezteti, létrehozza a munkaviszonyt, másrészt – a munkaviszonyra vonatkozó szabályok keretei között³⁵ – alakítja a munkajogviszony tartalmát.³⁶ Kérdés, hogy e kettős – konstitutív és tartomalakító – funkció miként lenne értelmezhető a kinevezés jogintézménye tekintetében, ha azt mint egyoldalú aktust tételeznénk. Elsőként, ami a konstitutív funkciót illeti, pozitív jogilag szemlélve ilyenell a kinevezés önmagában – mint egyoldalú aktus – nem bír, hiszen, amint már említettük, a Kttv. értelmében a jogviszony minden esetben a kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre.³⁷ Sőt ráadásként az eskütétel is érvényességi kellék.³⁸ Másodikként, ami a tartomalakító funkciót illeti, a kinevezés önmagában (egyoldalú aktusként értelmezve) tulajdonképpen ilyenell sem bír, hiszen a kinevezés tartalmában a munkáltatói (vagy itt akár: közhatalmi) diszkréció alig érvényesülhet. A kinevezési okmány kötelező tartalmi elemei³⁹ közül ugyanis egyeseket maga a jogszabály determinál, túlnyomórészt kógens szabályok révén; azokat a kinevezés végeredményben csak deklarálja, kinyilvánítja (például a besorolás alapjául szolgáló besorolási osztályt, besorolási és fizetési fokozatot; az illetményt és annak beállási szintjét; az előmenetel tekintetében előírt kötelezettségeket). A kinevezési okmány más kötelező elemeit pedig nyilvánvalóan megállapodás kell, hogy övezzé, hiszen az alkalmazott akarata ellenére biztosan nem rögzíthető sem a munkakör/feladatkör, sem a munkavégzés helye, sem a jogviszony kezdetének a napja. A kinevezési okmány természetesen a kormányzati szolgálati jogviszonyt érintő egyéb kérdésekről is rendelkezhet,⁴⁰ de mivel azokat az alkalmazottnak is el kell fogadnia, ezek okmány szintű

³³ A munkajog célorientált, teleologikus megközelítéséről bővebben: DAVIDOV 2016.

³⁴ Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport (2014): *A közigazgatási perjog. Összefoglaló vélemény.* 2014.El.II.F.1/7. Budapest. 258–261.

³⁵ Lásd különösen az Mt. 43. § (1) bekezdését.

³⁶ Például: HAJDÚ–KUN 2012, 107.

³⁷ Kttv. 38. § (1) bekezdés.

³⁸ Kttv. 44. § (4) bekezdés.

³⁹ Kttv. 43. § (1) bekezdés.

⁴⁰ Kttv. 43. § (3) bekezdés.

kialakítása semmiképpen sem tekinthető egyoldalú diszkréciónak.⁴¹ Összességében tehát beigazolódni látszik a már korábban is exponált azon állításunk, miszerint a kinevezés maga – különösen egyoldalú aktusként szemlélve – nem annyira valamiféle precíz, operatív jogi, munkajogi kategória (hiszen önmagában sem konstitutív, sem lényeges tartalomalkító funkcióval nem rendelkezik), mint inkább egy fontos szimbolikus üzenet (amely mintegy ceremoniósan megtestesíti a munkáltató speciális kvalifikáltságát, közhatalmi minőségét, illetve magát a hivatalba való beiktatást). Ebből ugyanakkor súlyos hiba lenne olyan következtetést levonni, hogy a kinevezés – mint egyoldalú aktus – platformján a munkáltatónak (mint közhatalmi aktornak) markáns egyoldalú alakítási joga van; a kinevezés szimbolikus karaktere nem strukturálhatja át a jogviszony esszenciájának kontraktuális alapjait.

Amennyiben tehát – a fentiekre tekintettel – a kinevezés jogi minőségét és funkcióját kívánjuk megfogalmazni, szükségesnek tűnik kettébontani a további vizsgálódást: egyrészt a kinevezés imént jelzett szimbolikus, másrészt érdemi jogi/tartalom meghatározó dimenziójára. Le kell ugyanakkor szögezni már előljáróban is, hogy a két funkció értéke között a közzolgálatban aligha lehetséges megkülönböztetést tenni, mindkettő kiemelten és egyenrangúan fontos lehet (tehát a szimbolikus funkció megjelölést e helyütt véletlenül sem leértékelő kontextusban használjuk a jogihoz képest, hanem éppen annak eredeti – görög eredetű – értelme szerint, azaz, hogy egy szimbólum fontos „jelentést” hordoz).

Egyik oldalról vizsgálva tehát a kinevezés mint látszólagosan egyoldalú aktus lényeges jelentéshordozó (szimbolikus)⁴² funkcióval bír, illetve önmagában etikai töltete van. Ez a következőkben nyilvánul meg.

Elsőként, a kinevezés megtestesíti azt a már említett tényt, hogy a közzolgálati jog a munkajogtól elsődlegesen nem a szabályozott életviszonyok eltérősége okán különbözik, hanem a munkavégzést mint „szolgáltatást” fogadó fél, a munkáltató specifikus személye miatt (aki itt közhatalom birtokában van). A kinevezés tehát reprezentálja az „állam nevében”⁴³ való foglalkoztatás tényét.

Másodikként, a kinevezés közös platformot képezhet a közzolgálati jog valamiféle egységesítése irányába, hiszen olyan pragmatikaelem (számos egyéb mellett), amely az összes hivatásrendnél megtalálható, ráadásul igen hasonló tartalommal.

Harmadikként (az előző ponthoz szorosan kapcsolódva), a kinevezés mint szimbólum indukálja, „behozza” a közzolgálati ethoszt megtestesítő, az egyes hivatásrendek, életpályák bürokratikus jellegű „kapcsolódási pontjait”. Ezek lényegében azok a témák, amelyek már a Magyar Program eredeti céljai között is szerepeltek: a hivatásrendek

⁴¹ Analógiaként megjegyezzük, hogy a munkajogban hasonlóan abszurd értelmezéshez vezetne, ha az Mt.-nek abból az eljárási jellegű rendelkezéséből, hogy „a munkáltató köteles a megállapodás írásba foglalásáról gondoskodni” [Mt. 23. § (1) bekezdés] netán azt a – nyilvánvalóan hibás – tartalmi következtetést vonnánk le, hogy a munkaszerződés nem szerződés, hanem annak tartalmáról a munkáltató „gondoskodik”.

⁴² A szimbólum (görögül ismertetőjel): valamely gondolati fogalmat érzékeltető jel, jelkép, amely képzettársítás folytán nemcsak a kifejezendő fogalmat helyettesíti, hanem vele kapcsolatban különböző érzéseket, hangulatokat, egész gondolat sorokat tud felidézni.

⁴³ Lásd: Kttv. 36. § (1) bekezdés; Áttv. 2 § (1) bekezdés; Hszt. 13. § (1) bekezdése; Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont; Kp. 35. § (4) bekezdés.

közötti átjárhatóság célja jegyében megindult az életpályák kapcsolódási pontjai⁴⁴ mentén egy olyan szabályozási tendencia, amely a közös elemeket egységes szellemben, az egyes hivatásrendek „felett” átnyúlva igyekszik rendezni, összefonni az „erős állam” koncepciója jegyében.⁴⁵ E ponton a közös etikai elvek fontossága külön is kiemelendő.

Negyedikként, a kinevezés jogintézményének szimbolikája kiemeli, hogy bár a közigazgatás munkájában való közreműködésre egy személy többfajta jogi formában kaphat megbízást (lásd például: munkaviszonyban foglalkoztatottak),⁴⁶ a kinevezésen alapuló státusz e körben különleges minőséget és helyet képvisel. Hasonló felfogást tükrözött egyébként korábban az „egységes közzolgálati törvény koncepciója” (2003) is, amely szerint az egységes közzolgálati jogviszonyon belüli differenciálás követelményeinek megfelelően két szignifikáns intézmény jöhetett volna szóba, a hagyományos kinevezés, valamint a közzolgálati szerződés. E megközelítés szerint a közzolgálati jogviszony kinevezéssel jönne létre, ha a foglalkoztatás tárgya az állami vagy önkormányzati alapfeladatok⁴⁷ körébe tartozó tevékenység. A jogviszony közzolgálati szerződéssel jönne létre, ha foglalkoztatás tárgya a szolgáltató (munkaadó) állami vagy önkormányzati alapfeladatok körébe nem tartozó, de azt segítő, működéséhez szükséges minden más szellemi (gazdasági, műszaki) és adminisztratív, illetve fizikai tevékenység.⁴⁸ E körben megfontolandó a Jakab–Mélypataki szerzőpáros azon aktuális prognózisa, miszerint „a jelenlegi magyar jogszabályi környezetben a változás egy szűkebb közjogi alapú tisztviselői kar létrehozása lehet, egy egységes

⁴⁴ A szakirodalom szerint hat fő ilyen kapcsolódási pont azonosítható (összhangban a Magyary Programmal): 1. hivatásetikai normák, kamarai típusú szakmai érdekképviselet; 2. munkaköralapú rendszer (előmenetel és javadalmazás); 3. vizsgák, képzés és továbbképzés egységesítése; 4. teljesítményértékelés; 5. a tartalékállomány kiterjesztése; 6. állami/munkáltatói gondoskodás. GYÖRGY–HAZAFI 2013, 40–41.

⁴⁵ A 2011-ben indult, majd 2012-ben továbbfejlesztett Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 és 12.0) a magyar közzolgálati rendszer stratégiai megújítását tűzte ki célul. A Magyary Program a személyzet fogalmát széleskörűen értelmezi, és a közigazgatásban dolgozó tisztviselőknél kívül ideérti a rend- és a honvédelem tisztviselőit is. A program egyik fő elve, hogy mindhárom hivatásrend szolgálati jogviszonyát ugyanazon értékek és elvek mentén kell szabályozni.

⁴⁶ Lásd ehhez bővebben a Kttv. 8. §-át, amely leszögezi, hogy a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag kormányzati szolgálati, illetve közzolgálati jogviszony létesíthető. Megbízási, vállalkozási, illetve munkaszerződés nem köthető olyan feladat elvégzésére, amelyre csak kormánytisztviselői, köztisztviselői kinevezés adható. Egyebekben, más feladat ellátására megbízási, illetve vállalkozási szerződés abban az esetben köthető, ha *a)* a szolgáltatás – vállalkozás esetében az eredmény – tárgya jogügyletileg korlátozott, és a szerződésben előre pontosan meghatározható, és *b)* a feladat jellege lehetővé teszi, hogy a közigazgatási szervet mint megrendelőt, illetve megbízót kizárólag korrekciós jellegű, az érdekközvetítést szolgáló utasítási jog illesse meg, és *c)* a feladat a megbízott, vállalkozó saját anyagainak, illetve eszközeinek felhasználásával teljesíthető, és *d)* a feladat teljesítésének helye nem szükséges, hogy a közigazgatási szerv székhelyén, telephelyén legyen, azt a megbízott, illetve a vállalkozó maga választhatja meg, illetve az a feladat ellátásához igazítható. Fontos kiegészítő szabály, hogy a közigazgatási szervnél a tárgyévben munkaszerződéssel foglalkoztatott személyek aránya – ide nem értve a fizikai alkalmazottakat – együttesen nem haladhatja meg az éves átlagos statisztikai állományi létszám 10%-át. E korlát nem vonatkozik az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban foglalkoztatott személyekre. A 10%-os mérték alól egyéb esetben a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter indokolt esetben mentesítést adhat [Kttv. 8. § (1)–(4) bekezdés].

⁴⁷ Például igazgatási feladat, a társadalom, a köz számára elengedhetetlen és folyamatosan ellátandó feladat, mint például közrend, közbiztonság, honvédelem, oktatás, kultúra, egészségügy, szociális ellátás stb.

⁴⁸ Az egységes közzolgálati törvény koncepciója (2003). 4.2.2. Elérhető: www.weborvos.hu/adat/koncepcio.doc (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

szemléleti sík alapján”.⁴⁹ Említést érdemel, hogy abban viszont vitatható a szerzőpáros állítása, hogy ez a „nyugat-európai folyamatokkal teljesen ellentétes” lenne. Máshol részletekbe menően kimutatták (többek között Demmke és Moilanen nyomán), hogy pregnáns európai közszolgálatireform-trendnek tekinthetők a következők: a közszolgálati foglalkoztatás fokozódó pragmatizmusa, fragmentálódása, úgynevezett normalizációja, illetve – ami esetünkben most a legfontosabb – mind szűkebb személyi körre való koncentrációja is.⁵⁰ Összességében tehát hangsúlyozandó, hogy a kinevezés szimbolikusan a legfontosabb és legfőbb, de nem kizárólagos módja a közigazgatás munkájában való közreműködésre irányuló megbízásnak. Sőt a tendenciák (ahogyan már utaltunk rá Demmke és Moilanen nyomán) éppen a különféle szerződéses alkalmazások jelentőségnek növekedésére utalnak, illetve az „egy hivatal – egy jogállás” elve is egyre inkább megdőlni látszik.⁵¹

A kinevezés kvázi szimbolikus jelentőségét támasztja alá az a tény is, hogy a közszolgálati jogban a kinevezés (a „státuszba”) hagyományosan elkülönül a tisztviselő által betöltött beosztásától. A kinevezés egy absztraktabb kategória, magát az állam nevében történő foglalkoztatást testesíti meg. A versenyszférában – a humán erőforrás-menedzsment szakma zsargonjában – a beosztás „feladatkör, amely egy munkakör ellátását jelenti”.⁵² Az Mt. maga nem használja a *beosztás* kifejezést. A munkajog tehát a beosztást voltaképpen a munkakör részének tekinti (és ekképpen az munkaszerződéses rendezést igényel, változtatása pedig munkaszerződés-módosítást). A gyakorlat szerint egy munkakör állhat például a végzendő munkák jellegéből (például raktáros, újságíró) és a beosztási szintből (például raktárvezető-helyettes, rovatvezető újságíró), ezért akár a végzendő munkák jellegének, akár a beosztási szintnek a megváltoztatása önmagában szükségessé teszi a munkaszerződésben a munkakör módosítását. Ugyanakkor a munkaügyi bírói gyakorlat szerint az üzemen belüli szervezeti változtatás, másik osztályra, részlegre helyezés tekintetében a munkáltatónak teljes szabadsága van. Így nincs szükség a munkaszerződés módosítására a munkavállaló más szervezeti egységbe történő beosztásánál, ha ez a végzendő munkák jellegét nem változtatja meg [BH1998. 52.].

A közszolgálati jog a munkajogi jelentéstartalomhoz hasonlóan, ám mégis némileg másképpen, jelentős szimbolikus motívumokkal telítve használja a beosztás fogalmát. Magyary megfogalmazása szerint „mindenkinek megvan a munkahelye, a szolgálati beosztása”.⁵³ Magyary máshol ekképpen ír: „A közhivatalnok kinevezése nem általában a közszolgálatára, hanem valamely konkrét szolgálat ellátására vonatkozik: fogalmazási, számvevői, mérnöki, tanítói, altiszti stb. szolgálatra. Azonkívül konkrét megjelölt egyéni munkahelyre kell beosztást kapnia: a m. kir. pénzügyminisztérium VI. ügyosztályába, az aszódi állami polgári iskolához, a müncheni m. kir. főkonzulátushoz stb. A beosztás azzal jár, hogy az illető hivatalnok főnököt kap, tehát az alá- és fölérendeltség azonnal érvényesül. A főnök, mint szolgálati előljáró és annak a főnökei, gyakorolják a közhivatalnok felett a köz különös hatalmát, amellyel nem bír olyan állampolgárok felett, akik közszolgálati jogviszonyban nem állnak.”⁵⁴ A Magyary-idézetből legalább két fontos dolog következik. Egyrészt, a beosztás

⁴⁹ JAKAB–MÉLYPATAKI 2017, 45.

⁵⁰ KUN 2018 (megjelenés alatt).

⁵¹ JAKAB–MÉLYPATAKI 2017, 44.

⁵² *HRportal. Beosztás*. Elérhető: www.hrportal.hu/jelentese/beosztas.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

⁵³ MAGYARY 1942, 123.

⁵⁴ MAGYARY 1942, 389.

a konkrét, egyéni szolgálati helyre, beosztási szintre vonatkozik. Másrészt – mint egyoldalú aktus – megtestesíti a kinevezés utáni „alá- és fölérendeltség” azonnali érvényesülését.

Ha mindezt a tételes jog talaján, a hatályos Kttv. tükrében vizsgáljuk, megállapítható, hogy a Kttv. egyrészt alig, másrészt némileg következtelenül használja a beosztás kategóriáját. A kinevezési okmány kötelező tartalmi elemei között⁵⁵ nem szerepel utalás a beosztásra (itt csak a tisztviselő munkakörét és meghatározott feladatkörét említi a törvény). Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a beosztás eltér a munkakör fogalmától (mint a konkrét szervezeti pozícióra utalás), nem igényel megállapodást (értsd: a kinevezés elfogadását), azaz azt – a munkakör változatlanul hagyása mellett – a munkáltató jelölheti ki (ami logikailag egyébként teljesen egybevág a fentebb hivatkozott munkajogi bírói gyakorlattal). Másból közvetett utalást tesz a törvény e kategóriára (például „az általa betöltött beosztás tekintélyének” nevesítése kapcsán a 10. §-ban vagy éppen a méltatlanság körében – hasonló megfogalmazásban – a 64. §-ban). Mindezeket túl csupán a Kttv. egyes mellékletei utalnak a beosztásra: a beosztás megjelölése (külön a munkakörtől) része a közszolgálati alapnyilvántartás adatkörének (Kttv. 2. melléklet), illetve a beosztás a mintaönéletrajz (5. melléklet) kötelező eleme (itt viszont együtt említve a munkakörrel: betöltött beosztás, munkakör). Összességében tehát kijelenthető, hogy a beosztás kategóriája is leginkább szimbolikus értelemmel bír, amennyiben „tónusában” reprezentálja az erős alá-föle rendeltséget (illetve maga a fogalom közszolgálati jogi megjelenése is szimbolikus, hiszen, amint említettük, a munkajog nem is használja e kifejezést, de tartalmát elismeri). Ugyanakkor tartalmában nem sok nóvumot jelent a beosztás kifejezés a munkajogi értelmezéshez képest. Ha azt a munkakör, feladatkör egy sajátosságaként, részeként értelmezzük, akkor kikötése kontraktuális alapokon kell, hogy nyugodjon [leszámítva a Kttv. 48. § (2) bekezdés d) pontjában kifejtett, e helyütt nem részletezendő egyoldalú kinevezésmódosítási opciót]. Ha viszont a beosztás megváltoztatása (például szervezeti besorolás) a munkakört (a végzendő munkák jellegét) nem változtatja meg, kijelölése természetesen történhet egyoldalú jogkörben (ám mint láttuk, ez a munkajogban is így van).

A kinevezés jogintézményét a másik oldalról, tehát nem a szimbolikus, hanem a jogi/tartalomalakító aspektusból vizsgálva a következő tények érdemelnek kiemelés. Amint említettük, a kinevezés önmagában (egyoldalú aktusként értelmezve) tulajdonképpen érdemi jogi/tartalomalakító funkcióval nem bír, hiszen a kinevezés tartalmában a munkáltatói (vagy itt akár: közhatalmi) diszkréció alig érvényesülhet. Más szavakkal élve: nem lehet elvitatni a kinevezés – mint fontos szimbólum – mögött meghúzódó kontraktuális szemléletet, hiszen a közszolgálati jogviszony (mint függő munka) szövetének alakítása alapvetően a felek közös akaratán nyugszik. Ezt nem csupán a már vizsgált és hivatkozott munkajogi szakirodalom látja így, de a tételes jogból is ez tűnik ki. A kinevezés a jogviszony „dinamikájának” első mozzanata. A dinamika – a munkajogi dogmatika felfogásában – a jogviszony keletkezésére, módosítására, megszűnésére és megszüntetésére vonatkozó rendelkezéseket foglalja magában, vagyis azt a szabályanyagot, amely a jogviszony főbb „változásait (változtatásait)” állítja a középpontba.⁵⁶ Ha csak a Kttv. logikáját szemléljük, egészen egyértelmű, hogy mindhárom fő mozzanatnál (keletkezés, módosítás, megszüntetés) a kontraktuális szemlélet dominál a tételes jog szintjén is. A keletkezés kapcsán

⁵⁵ Kttv. 43. § (1) bekezdés.

⁵⁶ HALMOS–PETROVICS 2015, 15.

felhozható a már többször idézett Kttv. 38. § (1) bekezdés, amely szerint „a kormányzati jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre”. A módosítás kapcsán is fő elv, hogy „a kinevezés tartalmát módosítani csak az államigazgatási szerv és a kormánytisztviselő közös megegyezésével lehet”.⁵⁷ Az e főszabály alóli kivételek szűk körét, azaz az egyoldalú módosítás esetköreit⁵⁸ pedig széles körű – de e helyütt részleteiben nem vizsgálendő – szakmai kritika és vita övezi.⁵⁹ Ami a megszüntetést illeti, itt elegendő talán arra utalni, hogy az Alkotmánybíróság a kormánytisztviselők indoklás nélküli felmentését alkotmányellenesnek nyilvánító 8/2011. (II. 18.) AB határozatában is világosan rögzítette, hogy a közigazgatási szerv (mint munkáltató) döntése a kormánytisztviselő jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetéséről nem közhatalmi-hatósági jogkörben meghozott közigazgatási aktus (hanem a jogviszony kontraktuális gyökereire vezethető vissza).

Összességében tehát megállapítható, hogy a kinevezés (mint egyoldalú) jogi aktus inkább szimbolikus jelentéssel bír, míg a közzolgálati jogviszony dinamikáját – főszabályként és karakterisztikusan – a kontraktuális elv hatja át (hasonlatosan a munkajoghoz). Kissé metaforikusan úgy is fogalmazhatunk, hogy a kinevezés (mint egyoldalú aktus) és a mögötte húzódó szerződéses elv úgy fonódik szorosan és szervesen egybe a közzolgálatban, mint egy lámpa részei, ahol a búra a kinevezés (mint az állam nevében való foglalkoztatást kifejező lényeges szimbólum, amely körülöleli a lámpatestet, megadja a lámpa – azaz a jogviszony – stílusát). A búra alatti világítótest viszont mindenképpen a kontraktus, amelynek be- és kikapcsolása, netán „villogtatása” (értsd: a jogviszony keletkezése, megszüntetése, módosítása) a felek szerződéses kapcsolatának függvénye, azaz a szerződéses elv logikája szerint alakul, illetve alakítható. A búra (kinevezés) tehát „ott van” (megttestesítve a közhatalmi akaratot, szervesen befedi a lámpatestet [kontraktus]), de a lámpa működtetéséhez a kontraktus dinamizálása szükséges.

⁵⁷ Kttv. 48. § (1) bekezdés.

⁵⁸ Kttv. 48. § (2) bekezdés.

⁵⁹ Ennek kritikájához lásd különösen: GYULAVÁRI et al. 2015, 51–52.

IV. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony módosulásának fogalmi keretei és hatásai a közszolgálati életpályára

1. A közszolgálati jogviszony módosulásának fogalmi keretei

A közszolgálati jogviszony fennállása alatt bekövetkező változások vonatkozásában a jogviszony-módosulás és -módosítás fogalom pár gyakran használt megkülönböztetés.¹ A módosulás alatt a felek akarától függetlenül, automatikusan bekövetkező változás, a módosítás alatt pedig a felek akarata által előidézett változtatás értendő.² A két fogalommal kapcsolatosan párhuzamosan rögzített alaptétel pedig az, hogy a jogviszony módosításának jellegzetes jogcíme, illetőleg jogi formája a közös akarattal történő kinevezésmódosítás, amit azért szükséges hangsúlyozni, mert a közszolgálati jogviszonyoknál elég nagy hajlam van az egyoldalú módosítás legalizálására.³ A módosulási tényállásokon belül megkülönböztethetünk szűkebb és tágabb értelemben vett módosulási eseteket: szoros értelemben a kinevezés módosulásáról akkor beszélhetünk, ha a kinevezés tartalma a felek akarától függetlenül, a jogviszonyra vonatkozó szabály rendelkezése folytán változik. Tágabb értelemben a munkáltató egyoldalú intézkedése is eredményezheti a kinevezés módosulását, rögzítve azt, hogy ebben az esetben a kinevezés tartalmának megváltozását a jogviszonyra vonatkozó szabály kötelező rendelkezése, a munkáltató egyoldalú intézkedése csak kivételesen – a törvényben meghatározott esetekben⁴ – eredményezheti.⁵

A közszolgálati jogviszonyban bekövetkező változások másik – tételes jogunkban alkalmazott disztinkciója – az a megközelítés, amely aszerint differenciál, hogy mely esetekben van szükség a felek konszenzuális kinevezésmódosítására, és mely esetekben állhat be változás a munkáltató egyoldalú akaratából, a kinevezés módosítása nélkül.⁶ Az ilyen, a közszolgálati jogviszony egyoldalú módosításának igénye túlnyomórészt (sok megközelítés

¹ Meg kell jegyezni, hogy ez az elvi különbségtétel nem tükröződik konzekvensen tételes jogunkban. Lásd például a Hjt. azon fogalomhasználatát [Hjt. 58. § (1) bekezdés], amely a „szolgálati viszony módosulása” alatt a szolgálati viszony (!) (közös akarattal történő) módosításáról (!) rendelkezik (majd rögzíti azokat a tényállásokat, amikor a feleknek a szolgálati viszonyt [!] közös akarattal kell módosítaniuk [!]).

² Lásd például: KISS 2011a, 217.; PRUGBERGER–NÁDAS 2014, 192.; ROMÁN L. 1996, 243.

³ ROMÁN L. 1996, 245.

⁴ Az ilyen, „törvényben meghatározott” eseteket lásd részletesen a 3. pontban.

⁵ CSÉFFÁN 2007, 164.

⁶ „Nem kell a kormánytisztviselő beleegyezése”. [Kttv. 48. § (2) bekezdés] „Nem szükséges közös megegyezés”. [Iasz. 17. § (2) bekezdés] „Nem kell az állami tisztviselő beleegyezése”. [Áttv. 7. § (5) bekezdés]

szerint kizárólag⁷ munkáltatói oldalról mint (esetleges) munkáltatói jog kerül előtérbe.⁸ Jórészt ennek köszönhetően ma is helytálló az a megállapítás az egyes közszolgálati jogviszonyokra vonatkozó szabályok alkalmazásakor, amely szerint sokszor korántsem egyértelmű a módosítási tényállások megítélése.⁹ A jogviszony tartalommodosulás lényegi ismérveit azért szükséges elemzés alá vonni, mert a munkajogviszony realizálása folyamatában az eredeti kinevezési tartalomhoz képest bekövetkezhetnek olyan változások, amelyek ugyan nem tekinthetők a jogviszony végleges módosulásának,¹⁰ de komoly kihatással vannak a közszolgálati jogviszony teljesítésére. Ilyen esetekben a gyakorlatban nemegyszer burkolt kinevezés módosítással állunk szemben, azaz a munkáltató oly módon rendelkezik, ami az addigi kinevezésben rögzített állapothoz képest változást jelent, de az idők folyamán az eredeti állapothoz történő visszatérés elmarad.¹¹ A munkajog kidolgozta e tényállások egymáshoz való viszonyának értékelését: eszerint a változás előtti és utáni állapot összehasonlítása adhat alapot a megkülönböztetésre. Ha de jure nem mutatható ki elszakadás a (kinevezésében rögzített) korábbi feltételektől, akkor abból az következik, hogy amennyiben az adott indokolt eset megszűnik, illetve lejár az az idő, amelyet a munkáltató az ilyen jellegű munka elvégzésére megszabott, az érintett személynek minden külön jognyilatkozat nélkül vissza kell kerülnie az eredeti kinevezés szerinti feltételek közé.¹²

A magyar közszolgálatra vonatkozó tételes jogi szabályrendszer vizsgálata során különösen az alábbi körülmények áttekintése indokolt a közszolgálati jogviszony fennállása alatti módosulásokkal kapcsolatosan: a kinevezés felek általi módosításának szabályait követően különös hangsúllyal kell vizsgálni az egyoldalú módosítások lehetőségeit és azok határait, valamint a kapcsolódó munkáltatói joggyakorlás korlátjaként felállított garanciarendszert az egyes közszolgálati jogviszonyokban.

⁷ Garanciális szempontból a munkáltatói egyoldalú módosítási lehetőségek relevánsak, viszont a magyar tételes jogban megjelentek a munkavállalói egyoldalú módosítási lehetőségeknek, illetve módosítási ajánlatnak a problémái. Lásd a rész munkaidőre történő módosításról írtakat alább.

⁸ ROMÁN L. 1996, 246.

⁹ Jól jellemzi a problémát, hogy a munkajogi dogmatika már a 90-es évektől kritikával illeti a jogszabályok megoldásait, „görcsös beidegződések”-nek nevezve azokat a megoldásokat, amelyek deklarálják a módosítás „közös megegyezéssel” történő foganatosításának tételét, mégis ehhez képest „nem módosításnak” nyilvánítanak más olyan tényállásokat, amelyek olyan módosítások, amelyeknél az elfogadást elegendő vélelmezni is. ROMÁN L. 1996, 247.

¹⁰ KISS 2005, 216.

¹¹ KISS 2005, 216.

¹² A tényállások értékeléséről lásd részletesen: KISS 2005, 217–218.

2. A kinevezés módosítása

Mind a jogirodalom,¹³ mind a tételes jog egységesnek mondható abban a tekintetben, hogy deklarálják a kinevezés közös akarattal történő módosításának tételét.¹⁴ Helytálló az a megközelítés, amely szerint a jogviszony módosításának nem egyszerűen általános, hanem akár kizárólagos szabályaként is elfogadható a konszenzualitás elve.¹⁵ Ezt a közzszolgálat szempontjából merevnek tűnő „kötöttséget” kielégítően korrigálhatja a jogviszony-megszüntetés rendszere.¹⁶

A kinevezés módosításáról akkor beszélhetünk, ha a felek egyező akaratnyilatkozata vagy az egyik fél jognyilatkozata folytán megváltozik a kinevezés tartalma. A kinevezés tartalmát módosítani csak az államigazgatási szerv és a kormánytisztviselő közös megegyezésével lehet.¹⁷ A kinevezés közös megegyezéssel történő módosításának elve¹⁸ a közalkalmazotti jogviszony tekintetében is alapelv. A közalkalmazotti jogviszony a munkáltató és a közalkalmazott egybehangzó szabad akaratnyilvánítása és – a mellőzhetetlen jogszabályi rendelkezések alapján – a kinevezésben rögzített tartalommal jön létre, ezért a közalkalmazotti jogviszony tartalmának a megváltoztatása is rendszerint csak a felek egyező akarata (közös megegyezése) alapján, a kinevezés módosításával történhet.¹⁹ A kinevezés módosítása kiterjedhet a kinevezés bármely tartalmi elemére, és a módosítás időbeli terjedelemben sem korlátozott, azaz a kinevezési elemek módosítása történhet határozott és határozatlan időtartamra egyaránt.²⁰

¹³ Lásd például: Kiss 2005, 217.; FÁBIÁN 2016, 131.; KÁRTYÁS 2015, 49.

¹⁴ „A kinevezés tartalmát módosítani csak az államigazgatási szerv és a kormánytisztviselő közös megegyezésével lehet.” [Kttv. 48. § (1) bekezdés] „A kinevezés tartalmát módosítani kizárólag a munkáltató és az állami tisztviselő közös megegyezésével lehet.” (Áttv. 7. §) „A szolgálati viszony [...] a hivatásos állomány tagjának beleegyezésével módosítható.” [Hszt. 52. § (1) bekezdés] „A kinevezés tartalmát módosítani [...] csak a munkáltatói jogkör gyakorlója és az igazságügyi alkalmazott közös megegyezésével lehet.” [Iasz. 17. § (1) bekezdés] Szintén rögzíti a szabályt a közalkalmazotti jogviszony tekintetében alkalmazandó Mt.-rendelet: „A felek a munkaszereződést [a közalkalmazott kinevezését] közös megegyezéssel módosíthatják. (Mt. 58. §)

¹⁵ Magától értetődő körülmény, hogy a szerződés módosításához a felek közös megegyezése (egyező akarata) szükséges. BANKÓ–BERKE–KISS 2017, 243.

¹⁶ ROMÁN L. 1996, 247. A konszenzualitás elvének ekképpen történő elfogadása azt jelenti, hogy amennyiben a felek között nem jön létre a módosításra irányuló akarategység, és a felek valamelyike az eredeti kinevezési tartalom szerint nem kívánja a jogviszony folytatását, akkor a jogviszony megszüntetésére kerülhet sor, lásd a közzszolgálati jogviszony megszüntetéséről írtakat.

¹⁷ Kttv. 48. § (1) bekezdés.

¹⁸ A jogviszony megegyezéses módosítása a közalkalmazotti szférában analóg az Mt.-vel, azaz a közalkalmazotti jogviszonyban az Mt. 58. §-a alkalmazandó, ennek értelmében a felek a közalkalmazott kinevezését közös megegyezéssel módosíthatják. Lásd: PRUGBERGER–NÁDAS 2014, 191.

¹⁹ CSÉFFÁN 2007, 164.

²⁰ CSÉFFÁN 2007, 164.

3. A kinevezés „módosításának nem minősülő” esetek, az egyoldalúan realizálható változtatások a közszolgálati jogviszonyban

3.1. A kinevezés „módosításának nem minősülő” esetek

A közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályaink – pragmatikus szempontokat szem előtt tartva – meghatároznak olyan tényállásokat, amelyek bekövetkezésekor nem kell a feleknek közös akarattal módosítaniuk a kinevezést, viszont a kinevezés eredeti tartalmához képest változás áll be a jogviszonyban. Ezeknek a szabályoknak az indoka a célszerűség, viszont megfogalmazható velük szemben olyan követelmény, hogy az ilyen „módosításnak nem minősülő” módosulásokkal a közszolgálatban foglalkoztatott jogot szerezzen (például illetménynövekedés) vagy legalábbis ne sérüljenek a jogai a kinevezés eredeti tartalmához vagy a jogviszonyra vonatkozó hatályos szabályokhoz képest. Ilyen tényállásnak tekinthetjük például azt, amikor – a Kttv. szerint – a konszenzualitás főszabályától eltérően „nem kell a kormánytisztviselő beleegyezése:

- a) a fizetési fokozatban történő előrelépése, illetményének e törvény szerinti megállapításakor,²¹
- b) a kormánytisztviselő előmeneteléhez előírt vizsgakötelezettség e törvény szerinti megállapításakor”²²

Nagyban eltér azonban a fenti tényállásoktól (a fent megfogalmazott, velük szemben támasztott követelményektől) a Kttv. 48. § (2) bekezdésének c) és d) pontja, amely szerint nem kell a kormánytisztviselő beleegyezése a munkavégzés helyének kizárólag a település területén belüli megváltoztatásakor, vagy ha a munkakör megváltozása indokolja a kinevezés módosítását.²³ A c) ponthoz kapcsolódó szabály szerint a kinevezést abban az esetben módosíthatja a munkáltató a kormánytisztviselő beleegyezése nélkül, ha az új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje naponta a három órát, tíz éven aluli gyermeket nevelő kormánytisztviselő esetében a két órát nem haladja meg.²⁴ A d) ponthoz kapcsolódó szabály szerint pedig a kinevezést abban az esetben módosíthatja a munkáltató a kormánytisztviselő beleegyezése nélkül, ha az új munkakör megfelel a kormánytisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának.²⁵ Mindkét esetben további feltétel, hogy a kinevezést abban az esetben módosíthatja a munkáltató a kormánytisztviselő beleegyezése nélkül, ha az a kormánytisztviselőre nézve – különösen egészségi állapotára vagy családi körülményeire tekintettel – aránytalan sérelemmel nem jár.²⁶

²¹ KÁRTYÁS 2015a, 50.

²² Kttv. 48. § (2) bekezdés. Hasonló elvi alappal tartalmazza az Iasz. 17. § (2) bekezdése azt, hogy nem szükséges a kinevezés közös megegyezéses módosítása például a vezetői megbízás visszavonásához, a munkakör ellátásához szükséges képzés megszerzésére való kötelezéshez vagy a fegyelmi határozat végrehajtásához.

²³ PRUGBERGER–NÁDAS 2014, 192.

²⁴ Kttv. 48. § (3) bekezdés; hasonlóan: Áttv. 7. § (6) bekezdés.

²⁵ Kttv. 48. § (4) bekezdés; hasonlóan: Áttv. 7. § (7) bekezdés.

²⁶ Kttv. 48. § (5) bekezdés.

A fenti megoldást a munkajogi irodalom részletes elemzés alá vonta,²⁷ az annak alapján megfogalmazott alapvető kritika szerint a jogviszony szerződéses alapjainak súlyos megengését jelenti, hogy a törvény alapján a munkáltató a jogviszony alapelemeit egyoldalúan megváltoztathatja. A rendelkezéssel kapcsolatos vélemény megjegyzi, hogy a megoldás akkor sem megengedhető, ha a közszolgálati tisztviselőnek okozott sérelem még nem „aránytalan”, pusztán „kellemetlen”. Ugyanis vita esetén a sérelem aránytalanságát a közszolgálati tisztviselőnek kell bizonyítania, miközben az is tisztázandó, hogy mihez képest kell megállapítani az aránytalanságot: más egyoldalú munkáltatói intézkedések hatásával vagy azzal az előnnyel szemben, amely a munkáltató oldalán jelentkezik a kinevezés egyoldalú módosítása révén.²⁸ Felhívja a figyelmet a szabállyal kapcsolatos elemzés arra is, hogy a kinevezés egyoldalú módosítását rendeltetése alapján tekinthetjük rugalmas munkaszervezési eszköznek, de akár szankciónak is. A szabály ellentmondásossága leginkább úgy mutatható ki, ha összevetjük a Kttv. más, hasonló célú intézményeivel.²⁹ Munkaszervezési eszközként célja abban látható, hogy a munkáltató rugalmasan mozgathatja állományát olyan munkakörök és/vagy munkahelyek felé, ahol akár ideiglenesen, akár tartósan többletmunkaerőre van szükség. (Ugyanakkor a kinevezés szerinti munkakörtől, munkahelytől eltérő ideiglenes foglalkoztatást a törvény egyébként is lehetővé teszi.)³⁰ A kinevezés egyoldalú módosítását így nem lehet közszolgálat zavartalan működtetéséhez nélkülözhetetlen intézményként igazolni. Kritikusan közelít az irodalom ahhoz a jogalkotói célkitűzéshez, hogy a jogintézménynek „munkahelymegtartó ereje” lenne. Az az érv fogalmazódik meg a célkitűzés ellen, hogy ha a közszolgálati tisztviselő foglalkoztatására a kinevezése keretei között már nincs lehetőség, akkor a felek közös megegyezéssel amúgy is bármikor módosíthatnák annak feltételeit.³¹ Ezt a logikát követve egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy azzal nem lehet munkahelyeket megőrizni, ha a munkáltató egyoldalúan más feltételek közé kényszeríti alkalmazottját.³² Kártyás Gábor kiemeli elemzésében, hogy az intézmény hátrányos jogkövetkezményként is alkalmazható. Különösen szembeötlő ez vezetők esetén, amikor az aránytalan sérelemokozás tilalmára sem kell tekintettel lenni. Így a munkáltató bármikor, indokolás nélkül ügyintézővé fokozhatja le a vezetői munkakörre kinevezett (valójában szerződött) közszolgálati tisztviselőt.³³ Ezt az intézkedést a törvény ugyanakkor fegyelmi büntetésként is szabályozza.³⁴

3.2. A munkáltató által egyoldalúan realizálható változások jogalapjáról

Nem ellentmondásmentes a munkajogi irodalomban azoknak a munkáltatói intézkedéseknek a megítélése sem, amelyek egyoldalú változásokat eredményeznek a kinevezés tartalmához képest. Vannak álláspontok, amelyek szerint a foglalkoztatás időtartama alatt szükséges,

²⁷ Lásd részletesen: KÁRTYÁS 2015c. Lásd még: KÁRTYÁS 2015a, 50.

²⁸ KÁRTYÁS 2015c, 27.

²⁹ KÁRTYÁS 2015c, 27.

³⁰ Kttv. 51–52. §, 54–55. §.

³¹ Kttv. 48. § (1) bekezdés.

³² KÁRTYÁS 2015c, 27.

³³ KÁRTYÁS 2015c, 27.

³⁴ Kttv. 155. § (2) bekezdés e) pont.

hirtelen felmerülő, viszonylag rövid ideig tartó munkák elvégése indokolja ezeket a lehetőségeket (például a kirendelés, az átirányítás), amelyek így a kinevezés tartalmát nem érintik. Az ilyen munkáltatói intézkedés nem jelenti a munkakör megváltozását, a kinevezés egyoldalú módosítását.³⁵ Mások viszont azt hangsúlyozzák, hogy a kinevezés egyoldalú módosítását nem lehet a közszoigálat zavartalan működtetéséhez nélkülözhetetlen intézményként igazolni.³⁶

A hazai munkajogi irodalom meglehetősen részletesen foglalkozott a munkajogviszony módosításával és a munkáltató egyoldalú jognyilatkozatával realizálható változások közötti különbségtétellel. Az ott leírtak számos tekintetben ma is helytállóak, látnunk kell azonban, hogy olyan jogintézmények elméleti szintű összehasonlítására került sor, amelyek az akkor hatályos jogi szabályozásokon alapultak.³⁷ Általában azonban ma is elmondható, hogy a tartósabb jellegű változtatások a gyakorlatban tipikusan szerződésmódosítással realizálhatók.³⁸

3.3. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás általános szabályai

A jogintézmény rendeltetéséből adódóan³⁹ a kinevezéstől eltérő foglalkoztatással szembeni alapkövetelmény az ideiglenesség⁴⁰ (lásd ezzel kapcsolatosan a 3.1. pontban írtakat). Eszerint a kormánytisztviselő átirányítással, kirendeléssel – ideértve a kormányzati érdekből történő kirendelést – és kiküldetéssel ideiglenesen a kinevezéstől eltérően is foglalkoztatható.⁴¹ Az ideiglenesség deklarálásán túl természetesen további követelmény, hogy pontosan meg legyenek határozva azok az időtartamok, amelyek ezeket az utasításokat behatárolják,⁴² ezeket lásd alább, a garanciális szabályok bemutatásánál.

A magyar munkajogban tradicionálisnak mondhatók azok a rendelkezések, amelyek általános garanciákat fogalmaznak meg a munkáltató egyoldalú, kinevezéstől eltérő utasításai korlátjaként.⁴³ A kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás elrendelése a kormánytisztviselőre nézve – különösen beosztására, korára, egészségi állapotára vagy egyéb körülményeire tekintettel – aránytalan sérelemmel nem járhat. Átirányítás, kirendelés abban az esetben rendelhető el, ha a másik munkakörbe tartozó feladat ellátása megfelel a kormánytisztviselő végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének.⁴⁴ Bizonyos

³⁵ CSÉFFÁN 2007, 170.

³⁶ KÁRTYÁS 2015c, 27.

³⁷ KISS 2005, 218.

³⁸ KISS 2005, 218.

³⁹ Ezek a jogintézmények rendeltetésüket tekintve nevezhetők a munkáltató rugalmas foglalkoztatási lehetőségeinek, amelyek alkalmasak a személyi állomány (ideiglenes) mozgására egyes munkakörök, munkavégzési helyek, illetve egyes közigazgatási szervek között. KÁRTYÁS 2015a, 52.

⁴⁰ Lásd: „ideiglenesen” Kttv. 51. § (1) bekezdés; Áttv. 8. § (2) bekezdés; „átmenetileg” Mt. 53. § (1) bekezdés; „kivételes esetben” Iasz. 42. § (1) bekezdés.

⁴¹ Kttv. 51. § (1) bekezdés. A közalkalmazotti jogviszony vonatkozásában lásd az Mt. 53. §-át, amely szerint a munkáltató jogosult a közalkalmazottat átmenetileg a munkaszerződéstől eltérő munkakörben, munkahelyen vagy más munkáltatónál foglalkoztatni.

⁴² Az időtartamok hosszával kapcsolatosan további követelményként megfogalmazható, hogy azok feleljenek meg az ideiglenesség kritériumának, hosszuk ne nyúljon túl az észszerű ideiglenességi korláton.

⁴³ Lásd részletesen: KÁRTYÁS 2015a, 52.

⁴⁴ Kttv. 51. § (2) bekezdés. A közalkalmazotti jogviszony vonatkozásában ilyen garanciális szabályként lásd például az Mt. 53. (3) bekezdését vagy az Iasz. 42. § (3)–(4) bekezdését.

méltánylást érdemlő esetekben kizárt a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás. Így nem rendelhető ki – ideértve a kormányzati érdekből történő kirendelést is – a kormánytisztviselő várandóssága megállapításától gyermeke hároméves koráig, a kiskorú gyermekét egyedül nevelő kormánytisztviselő, a tartósan ápolásra szoruló közeli hozzátartozóját gondozó kormánytisztviselő, valamint az a kormánytisztviselő, akinek legalább 50%-os mértékű egészségkárosodását rehabilitációs szakértői szerv megállapította.⁴⁵

Tekintettel arra, hogy ezek az intézkedések többletterhet jelentenek, felkészülést igényelnek a közszolgálatban álló részéről, fontos szerepe van az erről szóló tájékoztatásnak. Eszerint a kormánytisztviselőt legkésőbb tíz munkanappal – átirányítás esetén három munkanappal – korábban írásban kell tájékoztatni a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás – ide nem értve a kiküldetést – elrendeléséről, valamint annak várható időtartamáról.⁴⁶

Az ideiglenességgel kapcsolatos követelményként fogalmazódik meg az utasítások időtartamának egzakt rögzítése. Az átirányítás, kirendelés, kiküldetés alapján történő munkavégzés időtartama külön-külön nem haladhatja meg – a munkáltatói jogkör gyakorlója és a kormánytisztviselő eltérő megállapodása hiányában – naptári évenként a negyvennégy munkanapot. Ha az átirányítás, kirendelés, kiküldetés időtartama egy munkanapon belül a négy órát meghaladja, azt egy munkanapként kell számításba venni.⁴⁷ Egy naptári éven belül az átirányítás, a kirendelés, valamint a kiküldetés időtartamát össze kell számítani, és ezek együttes időtartama – a munkáltatói jogkör gyakorlója és a kormánytisztviselő eltérő megállapodása hiányában – a száztíz munkanapot nem haladhatja meg.⁴⁸

3.4. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás egyes típusai

Az egyes, kinevezéstől eltérő foglalkoztatások kodifikációja az elmúlt években korántsem volt egységes szemléletű munkajogunkban. 2012-ben a jogalkotó a munka törvénykönyve kodifikációja során az egyszerűsítés jegyében a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás korábbi szabályait lényegesen leegyszerűsítette,⁴⁹ ennek során továbbra is lehetővé tette a munkaszerződéstől eltérő munkakörben és munkahelyen, illetőleg más munkáltatónál történő foglalkoztatást, de ezek korábbi elnevezéseit elhagyta. Ehhez képest a Kttv. továbbra is nevesíti az átirányítást, a kirendelést és a kiküldetést az alábbiak szerint.⁵⁰

Átirányítás⁵¹ esetén a kormánytisztviselő az államigazgatási szerv hatékony működéséhez szükséges munkaszervezési okból, ideiglenesen – a munkáltatói jogkör gyakorlójának

⁴⁵ E személyi kör kirendelés keretében – beleegyezése nélkül – nem kötelezhető más helységben történő munkavégzésre sem [Kttv. 51. § (6) bekezdés].

⁴⁶ Kttv. 51. § (3) bekezdés; Iasz. 42. § (2) bekezdés.

⁴⁷ A közalkalmazotti jogviszony vonatkozásában lásd az Mt. alkalmazandó 53. § (2) bekezdését, az Iasz. 42. § (5) bekezdését.

⁴⁸ Kttv. 51. § (5) bekezdés.

⁴⁹ Lásd ezzel kapcsolatosan a munka törvénykönyvéhez fűzött miniszteri indokolást.

⁵⁰ Jóval tarkább képet mutat ezen utasítások tekintetében a Hszt. és a Hjt., lásd a 4. pontban írtakat.

⁵¹ Az átirányításról lásd még: KÁRTYÁS 2015a, 54.

írásbeli utasítása alapján – eredeti munkaköre helyett vagy eredeti munkaköre mellett más munkakörbe tartozó feladatokat lát el.⁵²

A kinevezéstől eltérő másik utasítás a kirendelés,⁵³ amely során a kormánytisztviselő az államigazgatási szervek között létrejött megállapodás alapján más munkáltatónál történő munkavégzésre kötelezhető.⁵⁴ A más helységbe történő kirendelés esetén a kirendelés időtartama nem haladhatja meg naptári évenként a huszonkét munkanapot.⁵⁵ A kirendelés időtartama alatt a kormánytisztviselő a kirendelés időpontjában érvényes illetményére jogosult, de ha a kirendelés helye szerinti államigazgatási szervnél kedvezőbb illetményre lenne jogosult, akkor illetményét ennek megfelelően kell megállapítani. Hasonlóan kell eljárni a külön és egyéb juttatások tekintetében is. A kormánytisztviselő illetményét, külön és egyéb juttatását, az ezzel járó közterheket és a kirendeléssel felmerülő költségeket – az érintett államigazgatási szervek eltérő megállapodása hiányában – az az államigazgatási szerv viseli, ahova a kormánytisztviselőt kirendelték.⁵⁶ Az alapvető munkáltatói jogok kivételével a kirendelt kormánytisztviselő felett a munkáltatói jogokat azon államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja, amelyhez a kormánytisztviselőt kirendelték.⁵⁷

A Kttv. a kiküldetés fogalma⁵⁸ alatt azt rögzíti, hogy az államigazgatási szerv a szokásos munkavégzési hely szerinti településen kívüli munkavégzésre kötelezheti a kormánytisztviselőt. Ennek feltétele, hogy a kormánytisztviselő a kiküldetés időtartama alatt is a munkáltató irányítása és utasítása alapján végezze a munkát.⁵⁹ Nem minősül kiküldetésnek, ha a kormánytisztviselő a munkáját – a munka természetéből eredően – szokásosan az államigazgatási szerv székhelyén kívül végzi, valamint ha olyan településen végzi, amely az államigazgatási szerv szervezetszerű működéséhez tartozik.⁶⁰

A kirendelés speciális alfaja az úgynevezett kormányzati érdekből történő kirendelés, amely során a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter döntése alapján – az érintett hivatali szervezet vezetője véleményének kikérését követően – kormányzati érdekből a központi államigazgatási szerv kormánytisztviselője határozott időre kirendelhető másik központi államigazgatási szervhez.⁶¹ A kormányzati érdekből történő kirendelés időtartama nem haladhatja meg az egy évet. A kirendelés ugyanarra a feladatra egy alkalommal, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható. A kirendelés lejártaát követően a kormánytisztviselőt a kinevezése szerinti központi államigazgatási szerv köteles eredeti munkakörében továbbfoglalkoztatni.⁶²

⁵² Kttv. 52. § (1) bekezdés; az Áttv. 8. § (2) bekezdése szerint az állami tisztviselő hivatali érdekből történő átírányítással ideiglenesen a kinevezéstől eltérően is foglalkoztatható. Nem minősül a kinevezés módosításának, ha az állami tisztviselő a munkáltató vezetőjének vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásbeli utasítása alapján – a munkáltató hatékony működéséhez szükséges munkaszervezési okból – eredeti munkaköre helyett ideiglenesen más – iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképzésének megfelelő – munkakörbe tartozó feladatokat lát el.

⁵³ A kirendelésről lásd még: KÁRTYÁS 2015a, 54.

⁵⁴ Kttv. 53. § (1) bekezdés.

⁵⁵ Kttv. 53. § (2) bekezdés.

⁵⁶ Kttv. 53. § (3) bekezdés.

⁵⁷ Kttv. 53. § (4) bekezdés.

⁵⁸ A kiküldetés fogalmáról lásd még: KÁRTYÁS 2015a, 55.

⁵⁹ Kttv. 54. § (1) bekezdés.

⁶⁰ Kttv. 54. § (2) bekezdés.

⁶¹ Kttv. 55. § (1) bekezdés.

⁶² Kttv. 55. § (2) bekezdés.

3.5. Az egyoldalú változások megítélése a Kúria jogalkalmazási gyakorlatában

A bírói jogalkalmazásban az egyoldalú módosítással kapcsolatos kérdések a jogviszony megszűntetésével kapcsolatos ügyekben jelennek meg elsősorban. Ebben a tekintetben mindenképpen találó az a megállapítás, amely az egyoldalú kinevezésmódosítással kapcsolatos jogszabályi feltételeket a felmentés előszobájának nevezi.⁶³

A kinevezés egyoldalú módosítása a munkakör megváltozása esetén akkor lehetséges, ha az új munkakör megfelel a kormánytisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének, szakképesítésének és szakmai tapasztalatának. Az eltérő munkafeladatok meghatározása nem teszi jogellenessé a munkáltató intézkedését.⁶⁴

Az átirányítás alapján az érintett köztisztviselő a munkaköri feladatai helyett vagy azok mellett más munkakörbe tartozó feladatokat lát el időlegesen, azonban nem tölti be a munkakört, az átirányításról rendelkező intézkedés nem módosítja a kinevezést a munkakör vonatkozásában sem.⁶⁵ A jogintézménnyel kapcsolatosan a bírói gyakorlat úgy foglalt állást, hogy a kormány megbízott kinevezésmódosításra vonatkozó jogkörét nem érinti, hogy ezen egyoldalú intézkedést követően a kormánytisztviselő új munkakörére vonatkozóan változik a munkáltatói jogkört gyakorló személye. A kormánytisztviselői jogviszonyban a munkáltatói jogkör gyakorlásának terjedelme és jogosultjának meghatározása nem a kinevezés tartalmára tartozó kérdés, azt jogszabály határozza meg. A munkáltatói jogkör-gyakorló személyében bekövetkező változás az egyoldalú kinevezésmódosítás következménye, ezért nem szerepel a Kttv. 48. § (2) bekezdésének felsorolásában.⁶⁶ A közzolgálati kinevezésmódosítás jogszerűségének vizsgálata szempontjából a feladatok köre által jellemző tartalom meghatározása is szükséges (BH2007. 24.). A munkaköri leírás – a kinevezéssel megállapított munkakör keretei között – határozhatja meg a köztisztviselő feladatkörét. Ezért a munkaköri leírás a munkaszerződés, illetve az azzal egy tekintet alá eső kinevezés sérelme nélkül egyoldalúan módosítható (BH2001. 196.).⁶⁷

4. Egyoldalú változtatások a szolgálati jogviszonyokban

Annak ellenére, hogy kutatásunk elsősorban a „civil” közzolgálat jogviszonyait elemzi az életpálya szempontjából, ebben a fejezetben indokolt kitekinteni a szolgálati jogviszonyokra is. Kétségtelen, hogy utóbbiak más jogokat és kötelességeket fogalmaznak meg, mint az előbbi jogviszonyok, az egyoldalú változtatások bemutatása azért szükséges, mert példája annak, hogy a változó körülmények és feladatok milyen szabályozási kereteket indukálhatnak ezeken a területeken.

A Hszt.-hez fűzött miniszteri indokolás rögzíti, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai szolgálati viszonyát sajátos közjogi helyzet jellemzi a tágabb költségvetési szféra foglalkoztatásjogi rendszerében.⁶⁸ A törvényben foglalt szabályozást a civil

⁶³ HORVÁTH I. 2017b, 20.

⁶⁴ Mfv. II. 10.564/2014/5.

⁶⁵ Mfv. II. 10.086/2015/5.

⁶⁶ Mfv. I. 10.464/2016/4.

⁶⁷ HORVÁTH I. 2009, 114.

⁶⁸ A Hszt.-hez fűzött miniszteri indokolás.

közigazgatási foglalkoztatottakra (kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak) és az igazságügyi szférára (bírák, ügyészek) vonatkozó közjogi szabályokhoz viszonyítva szerkezetében és a jogintézmények jelentős részében harmonizált elemek (garantált előmenetel, relatíve kötött illetményrendszer, általános és különös alkalmazási feltételek, kötelező vizsgarendszerek stb.), míg a feladatellátáshoz kapcsolódóan jelentős különbségek (szolgáltatadás, közhatalmi-kényszerítő eszközrendszer stb.) is jellemzik.⁶⁹ A következőkben a fentiek okán annak áttekintése indokolt, hogy a szolgálati viszonyban – amely az állam nevében eljáró rendvédelmi szerv és a hivatásos állomány tagja között létrejött különleges közszolgálati jogviszony – fennálló többletkötelezettségek között milyen szerepet kapnak a hivatásos állomány jogviszonyának egyoldalú alakítását lehetővé tevő utasítások.

A Hszt.-hez fűzött miniszteri indokolás rögzíti, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálati viszony létesítésekor vállalja, hogy a törvényben meghatározott feltételekkel, a szolgálati érdekeknek megfelelően a rendvédelmi szerv bármely szervezeti egységénél kötelezhető szolgálatteljesítésre, vagy – beleegyezésével – a törvényben meghatározott más szervnél köteles szolgálatot teljesíteni. A szolgálatteljesítés helyének meghatározásakor a hivatásos állomány tagjának méltányolható érdekeit lehetőség szerint figyelembe kell venni.⁷⁰ Szembetűnő az egyoldalú alakítás tényleges garanciális szabályainak hiánya. E szabályok ugyanis – az előbbieket szerint – arra korlátozódnak, hogy „lehetőség szerint” figyelembe vegyék az állomány tagjának a „méltányolható” érdekeit.

Átrendelésként nevesíti a Hszt. a vezénylés azon formáját, amikor a hivatásos állomány tagját a szolgálat érdekében eredeti szolgálati beosztásában való meghagyása mellett a rendvédelmi szerv másik szervezeti egységéhez (bármely helységbe), a beleegyezése nélkül meghatározott szolgálati feladat teljesítésére rendelik át. A más helységbe való átrendelés időbeli korlátja naptári évenként négy hónap. A törvény kimondja, hogy a rendelkezési állományba nem tartozók iskolai rendszerű oktatása, képzése az oktatás időtartamára is átrendeléssel történik.⁷¹

Ideiglenes átrendelés keretében a hivatásos állomány tagja a rendvédelmi szerv hatékony működéséhez szükséges szolgálatszervezési okból, ideiglenesen, az eredeti szolgálati beosztásához tartozó feladatok helyett a szervezeti egységen belül más szolgálati feladatok ellátására rendelhető át, az eredeti szolgálati beosztásában való megtartása mellett. Egy naptári éven belül összesen harminc munkanap időtartamban kerülhet erre sor.⁷²

Hasonló a Hjt. megoldása, amely szerint a szolgálati viszony fennállása alatt a kinevezésről, az áthelyezésről, az előléptetésről a munkáltatói jogkört gyakorló dönt.⁷³ Abból fakadóan, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntését hangsúlyozza a jogalkotás, a jogviszonyban bekövetkező változtatások sem a konszenzualitás elvén nyugszanak, sokkal inkább a bekövetkező változásokról való tájékoztatáson: a munkáltatói jogkört gyakorló a szolgálatteljesítéssel együtt járó sajátos kötelezettségekről és juttatásokról, továbbá az ezek teljesítéséhez és igénybeviteléhez kapcsolódó feltételekről a szolgálati viszony fennállása

⁶⁹ Lásd a Hszt.-hez fűzött miniszteri indokolást, a 13. §-hoz fűzött indokolást.

⁷⁰ Lásd a Hszt.-hez fűzött miniszteri indokolást, a 13. §-hoz fűzött indokolást.

⁷¹ Lásd a Hszt.-hez fűzött miniszteri indokolást, a 60–69. §-hoz fűzött indokolást.

⁷² Lásd a Hszt.-hez fűzött miniszteri indokolást, a 60–69. §-hoz fűzött indokolást.

⁷³ Hjt. 42. § (1) bekezdés.

alatt tájékoztatja az állomány tagját. A tájékoztatás tárgyköreit és módját miniszteri rendelet határozza meg.⁷⁴

A vezénylés jogintézménye által valósulnak meg a jogviszonyban bekövetkező változások, a szolgálati feladat ellátására történő vezénylés során az állomány tagja eredeti szolgálati beosztásában való meghagyása mellett megfelelő szolgálati feladat végrehajtására vezényelhető.⁷⁵ A más helységbe történő vezénylések együttes időtartama 3 évenként a 6 hónapot nem haladhatja meg. A vezénylés befejezésétől számított 6 hónapon belül újabb vezénylésre nem kerülhet sor. E korlátozásoktól az állomány tagjának kérelmére el lehet térni. Beleegyezésével vezényelhető más helységbe az állomány tagja a várandóssága megállapításától gyermeke hároméves koráig, ha kiskorú gyermekét egyedül neveli, vagy ha tartósan ápolásra szoruló közeli hozzátartozóját vagy élettársát gondozza.⁷⁶

A szabályozás alapelve, hogy a munkáltatói jogkört gyakorló döntését a szolgálat érdekében hozza meg, ahhoz az állomány tagjának beleegyezése vagy kérelme akkor szükséges, ha azt jogszabály előírja. A szolgálati érdek törvényi szintű megjelenítése biztosítja a munkáltatói jogkört gyakorló részére a katonai feladatok indokolt és szükségszerű ellátása érdekében nélkülözhetetlen döntések meghozatalát, személyi feltételek és körülmények biztosítását.⁷⁷

A Hszt. megoldása szerint a szolgálati viszony – az e törvényben meghatározott eseteket kivéve – a hivatásos állomány tagjának beleegyezésével módosítható.⁷⁸ A módosítás esetei különösen a szolgálati beosztás módosítása, áthelyezés rendvédelmi szerv más szervezeti egységéhez, átrendelés, vezénylés a miniszter által vezetett minisztériumba vagy a miniszter által irányított szervhez, vezénylés az ügyészi szervezethez, vezénylés a Nemzeti Közszolgálati Egyetemre, külföldi szolgálatra vezénylés, megállapodás az Európai Unió vagy nemzetközi szervezetek által finanszírozott fejlesztési programokban történő szakértői részvételre, megbízás helyettesítésre, szolgálati viszony szüneteltetése, rendelkezési állományba helyezés, nyugdíj előtti rendelkezési állományba helyezés, könnyített szolgálatban foglalkoztatás.⁷⁹

Megjelenik a konszenzualitás elve a szolgálati beosztás módosításának szabályozásakor, a hivatásos állomány tagja szervezeti egységen belül magasabb szolgálati beosztásba csak beleegyezésével helyezhető, feltéve, hogy a tervezett szolgálati beosztás ellátásához szükséges képesítési és alkalmassági feltételeknek megfelel.⁸⁰ Szervezeti egységen belül azonos besorolású másik szolgálati beosztásba helyezéshez a hivatásos állomány tagjának beleegyezése nem szükséges, azonban az új szolgálati beosztásba előírt képesítési és alkalmassági feltételeknek ebben az esetben is meg kell felelnie.⁸¹ A hivatásos állomány tagja alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezhető beleegyezésével, ha létszámcökkentés vagy átszervezés miatt a szolgálati beosztása megszűnt, a saját kérelmére, a vezetői kinevezés visszavonásával vagy az arról történő lemondással, vagy ha a nemzetbiztonsági ellenőrzése

⁷⁴ Hjt. 44. § (3) bekezdés.

⁷⁵ Hjt. 49. § (1) bekezdés.

⁷⁶ Hjt. 49. § (3)–(4) bekezdés.

⁷⁷ Lásd a Hjt.-hez fűzött miniszteri indokolást, a 42–44. §-hoz fűzött indokolást.

⁷⁸ Hszt. 52. § (1) bekezdés.

⁷⁹ Hszt. 52. § (2) bekezdés.

⁸⁰ Hszt. 53. § (1) bekezdés.

⁸¹ Hszt. 53. § (2) bekezdés.

alapján megállapított nemzetbiztonsági kockázat miatt a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső szolgálati beosztásából fel kellett menteni.⁸²

Szolgálati érdekből vagy a hivatásos állomány tagjának kérelmére a hivatásos állomány tagja a rendvédelmi szerv más szervezeti egységéhez áthelyezhető, ha megfelel a tervezett új szolgálati beosztáshoz előírt képzettségi és alkalmassági feltételeknek. Az átadó állomány-illetékes parancsnok a szolgálati érdekre hivatkozva az áthelyezést legfeljebb négy hónappal elhalaszthatja. Ha a hivatásos állomány tagja a tervezett szolgálati beosztást pályázattal nyerte el, az áthelyezés nem halasztható el.⁸³ Ennél a változásnál meghatározza a jogalkotó azokat a feltételeket, amikor az állomány tagjával való konszenzus szükséges a változtatáshoz. Szolgálati érdekből történő áthelyezéshez nem kell a hivatásos állomány tagjának beleegyezése, ha az nem jár a szolgálatteljesítési hely megváltoztatásával, vagy az új szolgálatteljesítési hely eléréséhez szükséges idő a tartózkodási helytől – tömegközlekedés igénybevételével – nem haladja meg irányonként a másfél órát, a hivatásos állomány tíz éven aluli gyermeket nevelő tagja esetében az egy órát.⁸⁴

Az átrendelés jogintézménye is igen tág teret ad a jogviszony teljesítése során eszközölhető egyoldalú változtatásoknak: a hivatásos állomány tagja szolgálati érdekből eredeti szolgálati beosztásában való meghagyása mellett, beleegyezése nélkül a rendvédelmi szerv bármely szervezeti egységéhez és bármely helységbe meghatározott szolgálati feladat teljesítésére átrendelhető.⁸⁵ A más helységbe való átrendelések együttes időtartama naptári évenként a négy hónapot nem haladhatja meg. A négy hónap leteltétől számított hat hónapon belül újabb átrendelésre nem kerülhet sor. Méltánylást érdemlő személyi vagy családi érdekből azonban e korlátoktól el lehet tekinteni. E korlátoktól a hivatásos állomány tagjának kérelmére is el lehet térni.⁸⁶

Emellett nevesíti még a jogalkotó az ideiglenes átrendelés lehetőségét is, amely szerint a hivatásos állomány tagja a rendvédelmi szerv hatékony működéséhez szükséges szolgálat-szervezési okból, ideiglenesen az eredeti szolgálati beosztásához tartozó feladatok helyett a szervezeti egységen belül más szolgálati feladatok ellátására rendelhető át, az eredeti szolgálati beosztásában való megtartása mellett.⁸⁷ Az ideiglenes átrendelést a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban rendeli el.⁸⁸ Az ideiglenes átrendelésre egy naptári éven belül összesen harminc munkanap időtartamban, a rész-szolgálatteljesítési időben foglalkoztatott esetében a harminc munkanap időarányos részére kerülhet sor.⁸⁹

⁸² Hszt. 55. § (1) bekezdés.

⁸³ Hszt. 57. § (1) bekezdés.

⁸⁴ Hszt. 57. § (2) bekezdés.

⁸⁵ Hszt. 60. § (1) bekezdés.

⁸⁶ Hszt. 60. § (2) bekezdés.

⁸⁷ Hszt. 61. § (1) bekezdés.

⁸⁸ Hszt. 61. § (2) bekezdés.

⁸⁹ Hszt. 61. § (3) bekezdés.

5. Gyermekvállalással, gyermek gondozásával kapcsolatos kinevezésmódosítások a közszolgálati életpályán

A kinevezés egyoldalú módosítása kérdéskörének fókusza a munkáltató ezirányú joggyakorlása körében jelenik meg, de a tételes jogban található néhány olyan megoldás, amelyek vagy a közszolgálatban foglalkoztatott személyében rejlő (méltánylást érdemlő okból) vagy a közszolgálatban foglalkoztatott döntése alapján nyitják meg az egyoldalú módosítás lehetőségét.⁹⁰

Az egyik ilyen, tradicionálisnak mondható, a foglalkoztatott személyében bekövetkező okból fennálló kötelező ideiglenes módosítási kötelezettség a várandóssággal kapcsolatos. Eszerint a nőt várandóssága megállapításától gyermeke egyéves koráig az állapotának egészségügyi szempontból megfelelő munkakörbe kell ideiglenesen áthelyezni vagy meglévő munkakörében a munkafeltételeket kell megfelelően módosítani, ha munkaköri alkalmasságára vonatkozó orvosi vélemény bemutatása alapján a munkakörében nem foglalkoztatható.⁹¹

Az ideiglenes módosítási tényállások között speciális helyet foglalnak el a részmunkaidőre történő kinevezésmódosítás⁹² lehetőségei.⁹³ Specialitása kettős, egyrészt a foglalkoztatott döntésétől függ a módosítási kötelezettség (illetve ezen igény elbírálásának kötelezettsége), másrészt pedig meghatározott ideig áll fenn, főszabály szerint a gyermek hároméves koráig. A szabályozás az Európai Unió részmunkaidős foglalkoztatásról szóló irányelvéből⁹⁴ fakad,⁹⁵ illetve ahhoz kapcsolódó foglalkoztatáspolitikai elképzelésekre vezethető vissza. A részmunkaidős foglalkoztatás elősegítése érdekében a munkáltató évente, illetve – ha a foglalkoztatás feltételei ezt indokolják (például létszámleépítés megelőzése, az érintettek számának csökkentése) – szükség szerint köteles megvizsgálni, hogy mely munkakörben van lehetőség a részmunkaidőben történő munkavégzésre. Megjegyzendő, hogy a kérdéskör legalább évenként egyszeri vizsgálata ugyan kötelező, de a munkáltató mérlegelési jogkörében dönt arról, hogy a részmunkaidő kikötésének lehetőségét egyáltalán felajánlja-e, vagy az ilyen tartalmú kormánytisztviselői kezdeményezést elfogadja-e.⁹⁶

A teljes munkaidőben foglalkoztatott kormánytisztviselő írásbeli kérelmére a munkáltató köteles a kinevezésben heti húszórás részmunkaidőt kikötni, ha a kormánytisztviselő a kérelem benyújtásakor a 111. §-ban foglalt fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe.⁹⁷ A munkáltató a kormánytisztviselőnek a munkaidő egyenlőtlen beosztására vonatkozó

⁹⁰ Formálisan a módosítás ezekben az esetekben is csak a felek közös megegyezésével történhet. KÁRTYÁS 2015a, 50.

⁹¹ Kttv. 49. § (1) bekezdés. Lásd még az Mt. 60. §-át.

⁹² Lásd: Kjt. 23/B. §; Kttv. 50. §; Hjt. 99. §; lasz. 44/A. §.

⁹³ A hazai jogirodalmi értékelések szerint a részmunkaidőre történő kinevezésmódosítás „a közalkalmazott részmunkaidőben történő foglalkoztatására irányuló kérelmének a teljesítése, amely alól a munkáltató nem térhet ki”, ami jelzi a foglalkoztatott oldalán fennálló egyoldalú módosítási lehetőséget. PRUGBERGER–NÁDAS 2014, 192.

⁹⁴ A Tanács 1997. december 15-i 97/81/EK irányelve a részmunkaidőről. Az irányelvről lásd részletesen: KISS 2016, 195–220.

⁹⁵ A részmunkaidős foglalkoztatás magyarországi helyzetéről, az irányelv magyar jogba való átültetéséről lásd: BANKÓ 2010, 83–105.

⁹⁶ HORVÁTH I. 2009, 115.

⁹⁷ Kttv. 50. § (1) bekezdés.

kérelmét csak abban az esetben tagadhatja meg, ha az számára lényegesen nagyobb munkaszervezési terhet jelentene. A munkáltató köteles írásban megindokolni a kérelem megtagadását.⁹⁸

A kérelem alapján kikötött részmunkaidőben a munkáltató a kormánytisztviselőt a kérelem szerinti időpontig, de legfeljebb a gyermek hároméves koráig, három vagy több gyermeket nevelő kormánytisztviselő esetén a gyermek ötéves koráig köteles foglalkoztatni. Ezt követően a kormánytisztviselő munkaidejét a kérelem benyújtása előtti mérték szerint kell megállapítani.⁹⁹

Tartalmát tekintve szintén részmunkaidőre való módosítási kötelezettséget ír elő, viszont lényegét tekintve a jogviszony megszűntetéssel kapcsolatos tényállást rögzít a Kjt. A Kjt. a munkakörfelajánlási kötelezettség mellett – a felmentés megelőzésére – szabályozza a munkáltató részmunkaidős foglalkoztatásra irányuló kinevezésmódosítási kötelezettségét. Szemben a munkakörfelajánlási kötelezettséggel, mindez egy speciális esetre vonatkozik, arra, amikor a felmentéssel történő megszűntetésre a Kjt. 30. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti létszámcsokkentés alapján kerülne sor. Ekkor nem szüntethető meg azoknak az azonos munkakört betöltő közalkalmazottaknak a jogviszonya, akik együttesen írásban – egy nyilatkozatba foglaltan – kérik a kinevezésükben foglalt munkaidő mértékének módosítását. E lehetőség nem terjed ki a Kjt. alkalmazásában nyugdíjasnak minősülő közalkalmazottakra, valamint a gyakornoki idejüket töltőkre. Ha nincs megegyezés a felmentéssel esetlegesen érintettek között, és több kérelem születik, a feltételeknek megfelelő kérelmek közül a munkáltató mérlegelési jogkörében dönt arról, hogy melyik alapján módosítja az azt benyújtó közalkalmazottak kinevezését. Ekkor meg kell jelölni a kinevezésben kikötendő munkaidő mértékét, amely napi négy óránál rövidebb nem lehet, kivéve ha a munkáltató erre lehetőséget ad. Ez utóbbiról a munkáltatónak már a részmunkaidő kikötésének lehetőségéről szóló tájékoztatásban informálnia kell az érintetteket. A törvényi feltételek teljesülése esetén a munkáltatónak nincsen joga mérlegelni, köteles a kinevezéseket a kérelemben foglaltak szerint módosítani.¹⁰⁰ A felmentés ekkor nem közölhető jogszerűen, vagyis a Kjt. 30/B. §-a felmondási védelmet jelent a 30. § (1) bekezdés b) pontjára alapított felmentések tekintetében a kérelmet előterjesztő közalkalmazottakra nézve.¹⁰¹

6. A munkáltató egyoldalú jogviszony-alakítási hatalmára vonatkozó szabályozás értékelése a közzolgálati jogviszonyokban

Az egyes életpályamodellek kidolgozásakor alapelveként kell érvényesülnie, hogy a szükségszerűen felmerülő különbségeket megjelenítő elemek kivételével a rendvédelem hivatásos állománya és kormánytisztviselők esetében se a jogviszony rendszerében, se az egyes jogintézmények tekintetében ne legyen szignifikáns különbség.¹⁰² A jogviszony fennállása alatti módosulások tekintetében megállapítható, hogy ez az egységesítésre törekvés a kitűzött célhoz képest kevésbé valósul meg. Sokkal inkább az érezhető, hogy

⁹⁸ Kttv. 50. § (2) bekezdés.

⁹⁹ Kttv. 50. § (5) bekezdés.

¹⁰⁰ HORVÁTH I. 2009, 181.

¹⁰¹ HORVÁTH I. 2009, 181.

¹⁰² Lásd a Hszt.-hez fűzött miniszteri indokolás általános indokolását.

a „sajátos közszolgálatl” együtt járó többletkötelezettségek¹⁰³ által támasztott (vélt vagy valós) igények mintegy predesztinálják azt, hogy jóval tágabb teret kapjanak a jogviszony egyoldalú alakításának lehetőségei. Tulajdonképpen ez a beidegződés a klasszikus zárt rendszerű közszolgálatban tetten érhető azon elvárás továbbélése, hogy a közszolgálatban foglalkoztatott életét teljes odaadással a köz szolgálatának szentelje.¹⁰⁴ Ebbe a koncepcióba illeszthető bele az egyoldalú változtatások széles körű elismerése. Jól jellemzi ezt a koncepciót az, hogy például a Hszt. általános jelleggel körülírja a szolgálati érdek fogalmát, azonban – a Magyar Honvédség által végrehajtandó feladatok összetettségére, különbözőségeire hivatkozással – a Hjt. annak teljes körű, taxatív definiálásától eltekint. Garanciaként pedig azt rögzíti, hogy a szolgálati érdekre hivatkozás nem parttalan: a munkáltató a beleegyezéshez vagy kérelemhez nem kötött esetekben sem hozhat bármikor, bármilyen okból a szolgálati érdekre hivatkozva önkényes döntést, mert alapelveként érvényesül – többek között – a rendeltetésellenes joggyakorlás, a joggal való visszaélés tilalma, a tisztesség elve, továbbá a szolgálati érdek „fennállásáért” az elrendelő végső soron büntetőjogi felelősséggel is tartozik.¹⁰⁵

Ha értékeljük az egyoldalú joggyakorlás lehetőségét az egyes közszolgálati életpályákon, éles kontrasztot érzékelhetünk a fentiek összevetésével, ami egyrészt indokolható egyes szolgálati jogviszonyok speciális jellegével, de ha komoly szándék merül fel a sokat említett (elvi szinten deklarált) egységesítés vonatkozásában, akkor nem mellőzhető az egyoldalú munkáltatói joggyakorlás korlátainak harmonizálása sem. Az egységesítésre törekvés nem mellőzheti a dogmatikailag megalapozott, azonos elveken nyugvó jogalkotási megoldások alkalmazását sem. A bevezetőben említett módosítás–módosulás dogmatikai különbségtétel konzekvens végigvitele ebben is szerepet kaphat. E tekintetben jó iránynak, előremutónak mondható az Áttv. megoldása¹⁰⁶ azzal, hogy az említett régi beidegződések¹⁰⁷ ebben a jogszabályban is fellelhetőek még.¹⁰⁸

¹⁰³ Hjt. általános indokolása. Ugyanígy lásd: „hivatásos szolgálati jogviszony sajátosságaiból fakadó jogintézmények”, Hszt. általános indokolása.

¹⁰⁴ A klasszikus köztisztviselői ethoszhoz hozzátartozik, hogy a vezetés által elfogadott döntéseket végrehajtja, még abban az esetben is, ha nem ért azokkal egyet. GYÖRGY–HAZAFI 2013, 146.

¹⁰⁵ Lásd a Hjt.-hez fűzött miniszteri indokolást, a 42–44. §-hoz fűzött indokolást.

¹⁰⁶ Az Áttv. 7. § (2) bekezdése szerint nem kell a kinevezést módosítani, azonban az állami tisztviselőt negyvenöt napon belül írásban értesíteni kell, ha munkakörének megnevezése – feladatkörének változása nélkül – megváltozik, az őt foglalkoztató szervezeti egység elnevezése – feladatkörének változása nélkül – megváltozik. Az értesítésre a Kttv. szerinti elektronikus dokumentumban kerül sor [Áttv. 7. § (3) bekezdés].

¹⁰⁷ ROMÁN L. 1996, 245.

¹⁰⁸ „Nem minősül a kinevezés módosításának” a telephely címének megváltoztatása a település területén belül, ha a munkáltató szervezeti egysége több telephelyen működik. Nem kell az állami tisztviselő beleegyezése az előmeneteli fokozatban történő előrelépése esetén, illetményének e törvény szerinti megállapításakor, az állami tisztviselő előmeneteléhez előírt képzési, továbbképzési és vizsgakötelezettség megállapításakor, a munkavégzés helyének a település területén belüli megváltoztatásakor, ha a munkakör megváltoztatása indokolja a kinevezés módosítását, valamint az Áttv.-ben és a Kttv.-ben meghatározott egyéb esetekben [Áttv. 7. § (4)–(5) bekezdés].

Vákát oldal

V. A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése

1. A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése és az életpálya összefüggései

A közzszolgálati életpálya, illetve életpályák egyik hagyományos komparatív előnye¹ a kiszámítható, vonzó előmenetel mellett a pályabiztonság, az állás stabilitásának a magánmunkajoghhoz képest magasabb szintje.² A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnésének és megszüntetésének rendszere Magyarországon hagyományosan a zárt rendszerű közzszolgálat elveinek megfelelően szabályozott. Ez általánosságban a nyílt rendszerű közzszolgálattal, illetve a magánmunkajogi szabályozással összevetve magasabb fokú állásbiztonságot jelent a közzszolgálat alkalmazottai számára, amelyet a megszűnés és a megszüntetés jogcímeinek kógens szabályozása, a taxatív meghatározott felmentési okok, valamint a megszüntetéssel összefüggő relatíve magasabb juttatások jellemeznek.

A közzszolgálati életpálya egyik alapvető premisszája, hogy a közzszolgálati jogviszony alanya a munkavégzését élethivatás-szerűen folytatja, azaz egész életében a köz szolgálatának szenteli magát. Mindez azonban csak akképpen lehetséges, ha a szolgálatadó viszonylag szűk körben élhet a megszüntetés jogával.³ A magasabb fokú állásbiztonság nem öncélú: a közzszolgálat integritását biztosítja, és a személyi állomány külső – többek között politikai vagy gazdasági – befolyásolására irányuló törekvéseket hivatott kizárni. A közérdekekkel áll összhangban, hogy a közzszolgálat a politikai hatalom önkényes gyakorlásával szemben védelmet élvez. Mindez szoros összefüggésben van a közzszolgálat szakmaiságának, függetlenségének, lojalitásának, pártatlanságának és állandóságának követelményével. Ahogyan azt általában a szakirodalom kiemeli, a magasabb szintű védelem egyúttal a magánszférához képest alacsonyabb követelményeket, a közzszolgálat tagjaitól elvárható lojalitás követelményét, az állományt terhelő többletkötelezettségeket és fokozott felelősséget is igyekszik ellentételezni. A relatíve magas állásbiztonság a toborzásra is kihatással lehet, fenntartva a közzszolgálati életpálya vonzerejét.⁴ Mindezekből következően a zárt rendszer a magasabb szintű állásbiztonság segítségével igyekszik a kormányra jutó politikai erők változásából eredő, illetve a gazdasági, költségvetési megfontolások alapján egyébként indokolható struktúraváltásokat, átszervezéseket és létszámcsökkentéseket elkerülni.⁵

A védelmi szint ugyanakkor a rendszerváltozást követő közzszolgálati szabályozás – két és fél évtizedet felölelő – történetében jelentős mértékben relativizálódott, az állásbiztonság a közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok jelentős részében fellazult, és egyre inkább

¹ HORVÁTH I. 2006.

² BOSSAERT 2005, 7.

³ LINDER 2013b, 146.

⁴ BOSSAERT 2005, 8–9.

⁵ LINDER 2013b, 147.

közelít a magánmunkajogviszonyok – elviekben alacsonyabb szintű – védelmi szintjéhez, bizonyos tekintetben pedig akár el is marad attól. Az egyre rugalmasabbá váló megszüntetési rendszerről tanúskodik a megszűnés eseteinek és a felmentés indokainak bővülése, a felmentési tilalmak eseteinek szűkülése, továbbá a megszüntetés szolgáltató oldalán felmerülő költségeinek csökkentése.

Az állásbiztonság eróziója ugyanakkor nem magyar sajátosság, nemzetközi összehasonlításban is visszaszorulóban van a stabilitás a közszolgálatban.⁶ A közszolgálattal szembeni hatékonyság kívánalma, a szigorodó költségvetési megfontolások az elmúlt néhány évtizedben nemzetközi összehasonlításban is jelentősen módosították a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszüntetésének hagyományos, zárt rendszerből fakadó alapállását. E változások az NPM filozófiának térnyeréséből eredően többnyire a magán-szféra munkajogából merítettek, így a két rendszer jelentős részben közeledni látszik mind Magyarországon,⁷ mind az Európai Unió többi államában.⁸ Ez a közeledés összefügg azzal is, hogy az elmozdíthatatlanság, a túlzó mértékű stabilitás kapcsán gyakorta felvetődik kritikaként, hogy a klasszikus zárt rendszer nem ösztönzi a közszolgálati alkalmazottakat a hatékony munkavégzésre,⁹ az alkalmatlan közszolgálat pedig egyáltalán nem, vagy csak nagy nehézségek árán lehet eltávolítani az állásukból. Részben a történelmi hagyományokból, részben pedig az előbbiekből vázoltakból következik, hogy Európában nem egységes az állásbiztonság szintje, azaz lényegében nincs egyetlen uniformizált megoldás a közszolgálatban foglalkoztatottak védelmét illetően.

A magyar közszolgálati szabályozásra ugyancsak jellemző az ötletszerű, szilárd elvi alapokat nélkülöző, bizonyos esetekben aktuálpolitikai megoldások alkalmazása. A felszínen hangoztatott életpályát, illetve az „egységesebb” közszolgálat követelményét sürgető folyamatokat a megszüntetési rendszer eróziója különösen káros módon rajzolja át. E körben említendő a későbbiekben elemzett, utóbb alkotmányellenesnek ítélt, és ezért a magyar civil közszolgálatban csupán köztes megoldásként megjelenő indokolás nélküli felmentés, amelyre lényegében a közszolgálati életpálya nyílt „tagadásaként” tekinthetünk.

Mindezek mellett a megszűnés és a megszüntetés rendszerét áthatja az egész magyar közszolgálatra jellemző széttagoltság is. Az egységesebb közszolgálat megteremtése ugyanakkor elviekben e jogviszonyok megszűnésének és megszüntetésének szabályozása körében is lehetséges lenne. Amint arra egy korábbi kutatás következtetése utalnak, nem lenne kizárt a közszolgálati jogviszonyok tág köre tekintetében egyes közös megszűnési, illetve megszüntetési jogcímekeket, valamint az azokhoz kapcsolódó jogintézményeket (például végkielégítés, felmentési idő, a felmentés indokolása) konvergens módon szabályozni.¹⁰

A közszolgálati életpálya jelentőségének és szükségességének hangsúlyozása, valamint az ezzel ellentétesnek tűnő jogintézmények bevezetése és a stabilitás kívánalmának eróziója egy sajátos „skizofrén” állapotról tanúskodik a magyar közszolgálati jogi szabályozásban. Amint arra Kun Attila rámutat, a hatályos szabályozásban két egymásnak

⁶ HORVÁTH 2017b, 17.

⁷ A hatékonyság növelése, valamint a gazdaságossági és eredményességi elvárások teljesítése a *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2014–2020* tervezete, illetve a *Közigazgatás- és Köszolgáltatás Fejlesztési Stratégia 2014–2020* című koncepció kiemelt céljai között is megjelent.

⁸ LINDER 2013b, 147–148., 150–151.

⁹ LINDER 2013b, 146–147.

¹⁰ PETROVICS 2014b.

némileg ellentmondó koncepció, illetve emberkép látszik versengeni. Az egyik emberkép, amelyet Kun Attila szemléletesen instrumentálisnak vagy másképpen eszközzemléletűnek nevez, az „erős állam” koncepciójából indul ki, amely a közszolgálati alkalmazott közjogi jogállására hivatkozik, és az államnak való alávetettségét hangsúlyozza.¹¹ A másik koncepció egyfajta humánus, emberközpontú megközelítést helyez a középpontba, amely a közszolgálati alkalmazott személyét helyezi előtérbe. E két egymással nem feltétlenül összeférő koncepció a közszolgálat jogi szabályozása során a megszűnés és a megszüntetés rendszerében is ellentmondásokat generál, amely megállapítást az alábbiakban példákkal igyekszünk megvilágítani. Ezen túlmenően indokolt rámutatni, hogy a jelzett ellentmondást kiegészíti és egyúttal táplálja a rugalmasság kívánalmát hangoztató intézkedések sora,¹² amelyek „működési elve” szerint a jogalkotó a versenyszféra humán erőforrás-gazdálkodási gyakorlatait nem „magánjogias” eszközökkel, hanem kötelező jelleggel, jogszabályok útján vezeti be a közszolgálatba.¹³

2. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnésének és megszüntetésének rendszere

A közszolgálati jogviszonyok megszűnésének és megszüntetésének rendszerére is érvényes az a megállapítás, miszerint azok közvetlenül nem jogdogmatikai, hanem sokkal inkább jogpolitikai okokra vezethetők vissza. Míg a magánmunkajogban ezeket az okokat végső soron a munkáltató szerződéses autonómiájának korlátozására lehet visszavezetni,¹⁴ addig a zárt közszolgálati rendszerekben különös hangsúllyal jelenik meg a közszolgálati életpálya szabályozásából eredő követelmény, amely a szolgálatadó jogviszony-megszüntetési jogát éppen az életpálya egyik komparatív előnyeként korlátozza, és hozza ekként privilegizált helyzetbe a közszolgálati alkalmazottat. Ezen túlmenően e körben is érvényesül a jogviszony alanyainak eltérő státuszából, a jogviszony szerkezetéből és rendeltetéséből fakadó hatalmi egyensúlytalanság „helyrebillentése” mint cél. Ez alapján a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszüntetésének szabályozásakor az alkalmazott egzisztenciális biztonsága bizonyos esetekben a munkáltató érdekeivel szemben is prioritást élvez.¹⁵

Egy további jogpolitikai szándék is világosan kimutatható a közszolgálat megszűnési, illetve megszüntetési rendszerével kapcsolatosan. A Kjt. törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolásban a közalkalmazotti jogállás stabilitásának növelése mellett bizonyos kedvezőtlen munkaerőpiaci hatások kizárását, korlátozását találhatjuk meg a magánmunkajog szabályozásától való eltérés magyarázataként. A közalkalmazotti jogviszony munkáltató általi megszüntetésének korlátozását, a megszüntetési okok taxatív felsorolásán alapuló

¹¹ KUN 2018 (megjelenés alatt).

¹² Lásd a Kttv. általános indokolását: „A szabályozás sarokkövének tekintette, hogy a közszolgálat lényegi eleme, hogy a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú akta, melynek során – jogszabály által részletesen kidolgozott feltételrendszer szerint – kinevezi a jövődöntő köztisztviselőt, kormánytisztviselőt, megbízva bizonyos feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. Emellett a törvény kiemelten kezelte egyfelől a foglalkoztatás feltételeinek rugalmasabbá és takarékosabbá tételét.”

¹³ KUN–PETROVICS 2014, 21.

¹⁴ HENDRICKX 2007–2008.

¹⁵ KISS 2005, 228.

felmentési rendszert a közalkalmazottakat foglalkoztató munkáltatók tevékenysége, a folyamatos társadalmi igényen alapuló közszolgáltatások ellátása is magyarázza. Ezek a megfontolások helytállóak a közszolgálat egészére nézve is.

A jogállási törvények a megszűnés és a megszüntetés jogcímeit kógens jelleggel szabályozzák. Bizonyos kivételektől eltekintve – ilyenek például a közalkalmazotti jogviszony, valamint a köztulajdonban álló munkáltatók által létesített jogviszonyok – a közszolgálati szabályozás kógens jellegére figyelemmel a megszüntetés egyéb szabályaitól sem lehetséges az eltérés. Ily módon az alanyok akaratautonómiája e vonatkozásban is korlátozott.

A közszolgálati jogviszony megszűnésének és megszüntetésének egyes megoldásai dogmatikai szempontból túlnyomórészt nem közjogi, hanem kötelmi jogi megoldásokra épülnek. Mindezek alapján a tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyok mindegyikében elkülöníthetők a megszűnés és megszüntetés tényállásai.¹⁶ A jogviszony megszűnésének dogmatikai alapja olyan objektív okok bekövetkezése, amelyek a jogviszony alanyainak akaratótól függetlenül állnak elő, és automatikusan vezetnek el a közszolgálati foglalkoztatási jogviszony megszűnéséhez. A megszűnés a felek kifejezett jogcselekménye, illetve reálaktusa nélkül a jogviszony megszűnését eredményezi, a felek jognyilatkozata a megszűnési tényállások tekintetében ily módon irreleváns. A megszüntetés ezzel szemben a jogviszony alanyainak, illetve az alanyok valamelyikének jognyilatkozata alapján váltja ki a jogviszony megszüntetésének joghatását. A megszüntetés mögött az alany által szubjektíve koncipiált rendeltetésvesztés áll.

A kötelmi jogban a jogviszony megszűnését eredményező jogi tények között általánosságban a rendeltetésszerű teljesítés is szerepel. Figyelemmel arra, hogy a közszolgálati foglalkoztatási jogviszony olyan tartós kötelem, amelynél fogva az alkalmazott fő szolgáltatása – a munkavégzés, illetve a szolgálat – *facere*, a munkáltató egyik fő szolgáltatása – a díjazás fizetése – *dare* jellegű,¹⁷ a felek szerződészerű teljesítése azt – a jogviszony lényegéből fakadóan – nem szünteti meg.¹⁸ A jogviszony megszűnésének és megszüntetésének egyes tényállásai éppen azokra a helyzetekre „reagálnak”, illetve azokban az esetekben lépnek működésbe, amikor valamely objektív ok folytán már nem lehetséges a teljesítés, vagy valamely szubjektíve megítélhető ok miatt a jogviszony elveszíti a rendeltetését. Egyes esetekben az alanyok akaratótól független, objektív ok teszi lehetetlenné a jogviszony teljesítését (így például a közszolgálati alkalmazott halála, a munkáltató jogutód nélküli megszűnése). Vannak ugyanakkor olyan objektív okok is, amelyek jogszabályban kifejezésre jutó és a felek érdeke felett álló közérdeket közvetítenek (ilyenek például a jogviszonylétesítési feltételek elenyészése, az összeférhetetlen helyzetből következő megszűnés). Szintén a jogviszony megszűnésével jár a határozott idő lejáratja, amely közvetlenül az idő múlásán mint jogi tényen alapul, közvetetten azonban a felek megállapodására vezethető vissza.¹⁹

Vannak olyan esetek is, amelyekben mindkét fél oldalán egyidejűleg következik be a rendeltetésvesztés, erre a jogviszony közös megegyezéssel vagy áthelyezéssel történő konszenzusos megszüntetése jelenthet megoldást. Az érdekek „kiegyensúlyozása” ekkor

¹⁶ Megjegyzendő, hogy a Ktv. hatálybalépésének napján a megszűnés esetei alatt tárgyalta a megszüntetési jogcímeiket is, három-három megszűnési, illetve megszüntetési tényállást megkülönböztetve [Ktv. 15. §].

¹⁷ Kiss 2005, 228.

¹⁸ Kivétel ez alól a meghatározott feladat elvégzésére létesített határozott idejű jogviszony, mivel ez esetben tulajdonképpen a teljesítés eredményezi a jogviszony megszűnését.

¹⁹ LEHOCZKYNÉ KOLLONAY 2000a, 152–153.

nem kerül olyan markánsan előtérbe, mint az egyoldalú megszüntetésre irányuló akaratnyilatkozatok esetén. Ezt a megállapodásokra vonatkozó általános szabályok, így például az érvénytelenséget szabályozó rendelkezések biztosítják.

Gyakoribb azonban, hogy a rendeltetésvesztés csupán az egyik fél oldalán következik be. A kötelmi jog ezekre az esetekre alapvetően két egyoldalú jognyilatkozatot kínál megoldásként: a felmondást és az elállást. A közszolgálati jogi sajátosságokat az elkülönült terminológia is hangsúlyozza, ugyanis felmondás helyett munkáltatói oldalon a felmentés, alkalmazotti oldalon pedig a lemondás jogintézményét találjuk. A felmentés és a lemondás a másik félhez intézett olyan egyoldalú jognyilatkozat, amely a jogviszonyt a jövőre nézve, *ex nunc* hatállyal szünteti meg. Míg a felmentés és a lemondás egy meghatározott idő elteltét követően szünteti meg a jogviszonyt, addig az azonnali hatályú felmentés, illetve az ezzel azonos funkciót betöltő jogintézmények (például rendkívüli lemondás) esetében a megszüntetés a jognyilatkozat közlésével egyidejűleg következik be. E két megszüntetési jogcím között jelentős különbség van: a felmentés indoka alapvetően enyhébb súlyú, a szolgálatvállaló személyében rejlő, magtartásával vagy képességeivel kapcsolatos, illetve a szolgálatadó működésével összefüggő ok lehet. Ehhez képest az azonnali hatályú felmentés általában súlyosan kötelezettségszegő, illetve a jogviszony fenntartását lehetetlenné tevő magatartást feltételez.

A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tekintetében az elállás alkalmazásának csupán korlátozott lehetőségei vannak. Igaz ugyan, hogy a munkáltató díjazás fizetésére irányuló kötelezettsége *dare* jellegű szolgáltatás, ezért elvileg nem lenne elképzelhetetlen a korábban kifizetett illetmény visszaszolgáltatása. Figyelemmel azonban arra, hogy a munkavállaló rendelkezésre állási és munkavégzési (szolgálatvégzési) kötelezettsége *facere* jellegű szolgáltatások, fogalmilag kizárt a munkába állást megelőző helyzet visszaállítása.²⁰ A munkába állást megelőzően fennállt helyzet ebből fakadóan nem állítható helyre: egyfelől a szolgálatot, a munkavégzést nem lehet „meg nem történtté” tenni, másfelől a szolgálatadó által kifizetett illetmények visszakövetelése igazságtalan helyzetet teremtene, ráadásul az esetek többségében szinte bizonyos, hogy annak kivitelezése is problematikus lenne. Az illetmény a szolgálatvállaló és családjának létfenntartását szolgálja, ezért annak jelentős hányada a megélhetésre, fogyasztási cikkekre, más egzisztenciális szükségleteket biztosító tartós javakra fordítódik, és az esetek többségében csak egy kisebb része a megtakarítás. Mindezekből következik, hogy abban az esetben, ha a jogviszony teljesítése már megkezdődött, az elállás, amely a kinevezés időpontjára visszamenő, *ex tunc* hatállyal számolja fel a jogviszonyt, és amely alapján a már teljesített szolgáltatások visszajárnak, nem alkalmazható. A hatályos magyar közszolgálati jog a fentiekből következően csupán szűk körben, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók, illetve a közalkalmazottak esetében teszi lehetővé az elállást. Eszerint a jogviszony alanya a munkaszerződés megkötése (a közalkalmazottak esetében a kinevezés) és a jogviszony kezdetének napja közötti időszakban – azaz még a tényleges munkavégzés megkezdése előtt – jogosult elállni, feltéve, hogy a munkaszerződés megkötését (kinevezést) követően körülményeiben olyan lényeges változás következett be, amely a jogviszony teljesítését lehetetlenné tenné, vagy aránytalan sérelemmel járna.²¹

²⁰ PETROVICS 2014a,176.

²¹ Mt. 15. § (2) bekezdés, 49. § (2) bekezdés.

Amint az látható, a közszolgálati jog és a magánmunkajog megszűnési és megszüntetési rendszere között jelentős mértékű az átfedés, így e két területen a jogintézmények hasonlósága folytán az ítélkezési gyakorlat is hasonló. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok jogellenes megszüntetésével összefüggő perekben a jogalkalmazás rendszeresen hivatkozik az Mt. hatálya alatt keletkezett bírói döntésekre, illetve von párhuzamot és állít analógiát a magán-munkajogviszonnyal kapcsolatosan született bírói döntésekkel.

3. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnésének és megszüntetésének egyes tényállásai

Az egységes dogmatikai váz ellenére a különböző jogállási törvények megszüntetési rendszerét markáns eltérések jellemzik. Önmagában ebből messzemenő következtetéseket nem lehet levonni, érdemes azonban utalni arra, hogy a Kttv. tíz, a Kjt. és a Hjt. öt, a Hszt. hét – helyenként összefoglaló módon megfogalmazott²² – megszűnési tényállást, a Kttv. öt, a Kjt. tizenegy, a Hszt. nyolc, a Hjt. pedig öt megszüntetési jogcímet különböztet meg. Az Áttv. a Kttv.-hez képest néhány kisebb jelentőségű, elvi alapon nehezen indokolható eltérést, illetve felesleges duplikációt tartalmaz a jogviszony megszüntetésével összefüggésben.

3.1. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnéséről általában

Az egyes jogállási törvényekben szabályoznak olyan tényállásokat, amelyek valamennyi, a vizsgálat körébe vont közszolgálati foglalkoztatási jogviszony megszűnését eredményezik. Ilyen például a szolgálatvállaló halála²³ vagy a határozott idő lejártá. ²⁴ Vannak olyan jogi tények, amelyek azonban csak bizonyos jogviszonyok megszűnését idézik elő (így például egy meghatározott életkor elérése,²⁵ az összeférhetetlenség megszüntetésének elmulasztása, a szolgálatadó jogutód nélküli megszűnése),²⁶ mások pedig kizárólag egyes jogállási törvényben jelennek meg.²⁷

Érdemes e helyütt kiemelni azt a megszűnési tényállást, amelynek értelmében megszűnik a kormányzati szolgálati jogviszony, amennyiben a közszolgálati tisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte.²⁸ A hatályos szabályozás szerint a közszolgálati tisztviselő ugyanakkor kérelmezheti, hogy a jogviszonya továbbra is

²² Lásd a „törvény erejénél fogva a törvényben meghatározott esetekben” fordulatot [Kttv. 60. § (1) bekezdés c) pont; Kjt. 25. § (1) bekezdés b) pont; Hszt. 80. § (1) bekezdés c) pont; Hjt. 59. § (1) bekezdés b) pont].

²³ Kttv. 60. § (1) bekezdés b) pont; Kjt. 25. § (1) bekezdés b) pont; Hszt. 80. § (1) bekezdés b) pont; Hjt. 59. § (1) bekezdés a) pont.

²⁴ Kttv. 60. § (1) bekezdés a) pont; Kjt. 25. § (1) bekezdés a) pont; Hszt. 80. § (1) bekezdés e) pont; Hjt. 59. § (1) bekezdés d) pont.

²⁵ Kttv. 60. § (1) bekezdés e) pont; Hszt. 80. § (1) bekezdés a) pont.

²⁶ Kttv. 60. § (1) bekezdés g) pont; Kjt. 25. § (1) bekezdés c) pont.

²⁷ Például a politikai vezetővé történő választás, illetve kinevezés [Kttv. 60. § (1) bekezdés h) pont].

²⁸ Kttv. 60. § (1) bekezdés j) pont. Megjegyzendő, mivel a korábban hatályos Ktv. alapján a nyugdíjasnak minősülő köztisztviselő esetében nem automatikus megszűnésnek, hanem a munkáltató mérlegelésétől függő felmentésnek lehetett helye [Ktv. 17. § (1) bekezdés d) pont].

maradjon fenn. Ha a munkáltató hivatali érdek alapján egyetért a közszerzői tisztviselő jogviszonyának fenntartásával, ez önmagában nem elegendő a jogviszony fenntartásához, ugyanis ez a hétköznapiak tekinthető személyzeti kérdés – a közszerzői jogban példátlan módon – a végrehajtó hatalom legmagasabb szintjén dől el, mivel a szerzői kötelező kikérni a kormány véleményét a közszerzői tisztviselő jogviszonyának fenntartásáról. A munkáltató csak abban az esetben tarthatja fenn a jogviszonyt, ha a Kormány egyetért azzal, így a véleménye köti a munkáltatót.²⁹ Talán nem indokolatlan azt állítani, hogy a munkáltatói jogkör államigazgatási szerv és kormány közötti megosztása a jogviszony fenntartásának kérdéséről túlzott mértékű centralizációt valósít meg.

A közszerzői jogállásokat szabályozó törvényeket a megszűnést illetően rendszertani következetlenségek is áthatják. Ilyennek tekinthető álláspontunk szerint az, hogy a Kttv.-ben, illetve a Hszt.-ben a hivatalvesztés fegyelmi büntetés, valamint a szerzői viszony megszüntetése fenytés kiszabásával a megszűnési tényállások között nyer szabályozást.³⁰ A megszűnés – amint arra fentebb utaltunk – dogmatikai szempontból a felek akaratától függetlenül bekövetkező objektív jogi tény következménye, ám a hivatalvesztés fegyelmi büntetést, illetve a szerzői viszony megszüntetését mint fenytést helyesebb lenne az egyes megszüntetési jogcímek körében szabályozni. Ezek az esetek ugyanis aligha tekinthetők a munkáltató akaratán kívül álló objektív jogi ténynek, hiszen azokat a munkáltatói jogkör egy szervezet gyakorló testület – a munkáltató fegyelmi tanácsa – által hozott egyoldalú jognyilatkozat, a fegyelmi határozat tartalmazza. A fegyelmi határozat pedig írásba foglaláshoz kötött egyoldalú jognyilatkozat.

3.2. A közszerzői foglalkoztatási jogviszonyok megszüntetéséről általában

A megszüntetés jogcímei közül a közös megegyezés,³¹ az áthelyezés,³² a próbaidő alatti azonnali hatályú megszüntetés,³³ a lemondás,³⁴ valamint a felmentés³⁵ valamennyi vizsgált jogállási törvényben szerepel, az egyes részletszabályok azonban több vonatkozásban eltérően alakulnak.

A lemondás általában feltétel nélküli jognyilatkozat, a közszerzői foglalkoztatási jogviszonyok egyes eseteiben azonban – azok sajátosságaihoz igazodva – a jogalkotó olyan kizáró körülményeket határoz meg, amelyek fennállásakor nem lehet jogszerű a lemondás.

²⁹ Kttv. 60. § (6)–(10) bekezdés. A köztisztviselők esetében a munkáltatói jogkör gyakorlója mondhatja ki a végső szót a kérdésben, nem szükséges a kormány beleegyezése [Kttv. 229. § (4) bekezdés]. Lásd ezzel kapcsolatban az 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozatot a közszerzői jogban alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről.

³⁰ Kttv. 60. § (1) bekezdés i) pont; Hszt. 80. § (1) bekezdés f) pont.

³¹ Kttv. 60. § (2) bekezdés a) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés a) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés a) pont; Hjt. 59. § (2) bekezdés a) pont.

³² Kttv. 60. § (2) bekezdés b) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés b) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés e) pont; Hjt. 59. § (2) bekezdés c) pont.

³³ Kttv. 60. § (2) bekezdés e) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés f) pont fa) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés h) pont; Hjt. 59. § (2) bekezdés d) pont.

³⁴ Kttv. 60. § (2) bekezdés c) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés c) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés b) pont; Hjt. 59. § (2) bekezdés e) pont.

³⁵ Kttv. 60. § (2) bekezdés d) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés e) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés d) pont; Hjt. 59. § (2) bekezdés b) pont.

Így például a Hszt. értelmében a hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyáról szükségállapot, rendkívüli állapot, valamint váratlan támadás időszaka alatt nem mondhat le.³⁶ A Hjt. szerint nem mondhat le a szolgálati viszonyáról a hivatásos állomány tagja a katonai műveletben való részvételt engedélyező döntést követően, nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátásának időszakában és az azt követő 30 napon belül, valamint a veszélyhelyzet időtartama alatt feltéve, hogy a feladat-végrehajtásban személyesen részt vesz.³⁷ Ezek az eltérések alátámaszthatók a hivatásrend által megvalósított funkciók rendeltetésével.

Nem következetes azonban a jogalkotó, amikor az azonnali hatályú lemondást, illetve az azzal rokon rendkívüli lemondást csak a Hszt. és a Kjt. állománya tekintetében teszi lehetővé.³⁸ Így például sem a Kttv. – illetve elődje, a Ktv. –, sem a Hjt. rendszerében nem jelenik meg a jogintézmény, ennél fogva a közszerződés (állami) tisztviselő és a katonai munkáltató súlyos jogsértése esetén sem szüntetheti meg a jogviszonyát jogszerűen azonnali hatállyal.³⁹ Ebből következően csupán a lemondás lehetősége vagy – a munkáltató egyetértése esetén – a közös megegyezés áll nyitva előtte. Azon túlmenően, hogy a szabályozás ilyen jellegű – elvi alapokon nehezen megmagyarázható – széttagoltságára aligha lehet észszerű indokot találni, álláspontunk szerint ezekben esetekben a jogalkotó elmulasztotta számításba venni azt, hogy a munkáltató részéről szintén előfordulhatnak olyan magatartások, amelyek tarthatatlanná tehetik a jogviszony fenntartását a közszerződés foglalkoztatott számára. Az azonnali hatályú lemondás hiánya közvetetten visszavezethető a korábban hivatkozott eszközszemléletű felfogásra, amely a közszerződés foglalkoztatottat „alattvalói” szerepbe helyezi, ugyanakkor e szemlélet ellensúlyozásaként *de lege ferenda* megfontolandónak tartjuk az „azonnali hatályú lemondás” bevezetését valamennyi jogállási törvényben.⁴⁰ A jogintézmény általános bevezetése mellett szól a közszerződés foglalkoztatási jogviszonyok struktúrája is. Eszerint e jogviszonyokban nem mellérendelt alanyok állnak egymással szemben, a szolgálatadó ugyanis kétségteljesen a közszerződés alkalmazott „felett áll”. Az erő-egyensúlytalanság részben az önálló munkavégzés, a gazdasági, egzisztenciális függés, részben pedig az állami, közhatalmi, költségvetési szervek és a velük jogviszonyra lépő állampolgár eltérő hatalmi, szociológiai helyzetének a következménye. Ez a nyilvánvaló „alávetettség” ugyanakkor nem jelenthet egyben kiszolgáltatottságot vagy éppen jogfosztott állapotot a közszerződés alkalmazott számára.

Amennyiben az áthelyezés egyes eseteit vetjük vizsgálat alá, úgy nyilvánvalóvá válik, hogy a közszerződés egyes jogállási törvényei differenciáltan, és úgy tűnik, kevésbé „átgondoltan” kezelik a kérdést. Míg a Kttv.-ből csak a Kttv. hatálya alá tartozó másik szervhez, a közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya

³⁶ Hszt. 84. § (1) bekezdés.

³⁷ Hjt. 61. § (2) bekezdés.

³⁸ Kjt. 25. § (2) bekezdés d) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés c) pont, 85. §.

³⁹ A Kjt. alapján rendkívüli lemondással a közalkalmazott közalkalmazotti jogviszonyát akkor szüntetheti meg, ha a munkáltató a közalkalmazotti jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy olyan magatartást tanúsít, amely a közalkalmazotti jogviszony fenntartását lehetetlenné teszi [Kjt. 29. § (1) bekezdés]. A Hszt. értelmében, ha a szolgálati előljárója részéről a hivatásos állomány tagját a törvényben meghatározott jogaiban vagy az emberi méltóságában olyan súlyos sérelem érte, amely miatt szolgálati viszonyának fenntartása nem várható el tőle, az arra okot adó körülmény megjelölésével azonnali hatályú lemondással élhet [Hszt. 85. § (1)–(2) bekezdés].

⁴⁰ Ezzel összhangban lásd: PRUGBERGER–NÁDAS 2014, 402.

alá tartozó szervekhez lehetséges az áthelyezés, addig a Hszt. vonatkozásában kormányzati, állami, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyba, igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszonyba, továbbá rendvédelmi szervhez vagy a Magyar Honvédséghez is sor kerülhet az áthelyezésre. A Hjt. tekintetében szintén számos esetben, a közalkalmazotti, kormányzati szolgálati, állami szolgálati, közszolgálati, vagy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél fennálló hivatásos szolgálati jogviszonyba jöhet szóba az áthelyezés. Mivel az áthelyezés a sokat hangoztatott átjárhatóság szolgálatában áll, felmerül a kérdés: az egyes jogállási törvények miért rendezik azt különböző módon, miért hiányzik az egységes szabályozás. Megítélésünk szerint az eltérő szabályozás elvi indokai e körben szintén nem lelhetők fel.

4. A kötött felmentési rendszer elve és gyakorlati „bukatói”

4.1. A kötött felmentési rendszer eróziója

Az 1992-ben hatályba lépett Ktv. a kötött felmentési rendszer talaján állt, ennek megfelelően taxatív jelleggel sorolta fel a felmentési okokat. A felmentést csak a törvényben pontosan meghatározott okok alapozhatták meg, így a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése, a közigazgatási szerv hivatali szervezetében – az Országgyűlés, a Kormány, illetve az önkormányzati képviselő-testület döntése alapján – végrehajtandó létszámcsökkentés, a közigazgatási szerv azon tevékenységének megszűnése, amelynek körében a köztisztviselőt foglalkoztatták, a munkakör-átszervezés következtében történő feleslegessé válása, a feladatok ellátására való alkalmatlanság, valamint a nyugellátásra való jogosultság. Amint látható, az ekként bevezetett rendszer nem tette magáévá a köztisztviselő elmozdíthatatlanságának gondolatát, hiszen eleve teret adott a munkáltató strukturális, lényegében gazdasági, költségvetési okok miatt szükségessé váló felmentésének.

A felmentési tényállások köre az indokolás nélküli felmentés 2010. évi bevezetéséig folyamatosan bővült, mintegy beismerve: a kötött felmentési rendszer által felállított korlátok nem elégitik ki a hatékonyságra törő és az egyre rugalmasabb megszüntetési ok igényével fellépő közszolgálatot. Így például a 2001. július 1-jén hatályba lépett módosítás két további felmentési indokot vezetett be (a vezetői megbízás visszavonásával és a rendelkezési állomány lejártával kapcsolatosan), egyúttal különbséget tett a felmentés kötelező és mérlegeléstől függő esetei között.⁴¹ Az indokolás nélküli felmentés bevezetésének pillanatában⁴² a Ktv. már tíz felmentési okot ismert.

A bővülés azonban nem csupán mennyiségi, hanem kvalitatív változásokat is eredményezett. Így például ma már nemcsak az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, hanem a szerv vezetője is dönthet a hivatali szervezetben

⁴¹ Ez a különbségtétel jelen van a Hszt. és a Hjt. rendelkezéseiben is [Hszt. 86. § (1)–(2) bekezdés; Hjt. 62. § (1)–(2) bekezdés].

⁴² A kormánytisztviselők tekintetében 2010. július 6., a köztisztviselők vonatkozásában 2011. január 1. [lásd a Ktv. ekkor hatályos 17. § (1) bekezdését]. Ekkor vált felmentési indokból automatikus megszűnési tényállássá a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése is.

végrehajtható létszámcsökkentésről.⁴³ Megítélésünk szerint az alábbiakban elemzett felmentési tényállások arra engednek következtetni, hogy a civil közzolgálatban a kötött felmentési rendszer napjainkban egyre kevésbé tekinthető kötöttnek, mivel abban helyet kapnak olyan tényállások is, amelyek megtörték a kötött felmentési rendszer logikáját. Másképpen fogalmazva: a kötött felmentési rendszer lényegében megbukott. 2011. április 1-jétől a hivatalra való méltatlanság, a bizalomvesztés, valamint a nem megfelelő munkavégzés mint felmentési okok bevezetése annak beismerését jelenti a jogalkotó részéről, hogy a közzolgálatban is szükség van olyan felmentési indokokra, amelyek tágabb körben biztosítanak mérlegelési lehetőséget a szolgáltató számára. Ez a belső ellentmondás azonban alapjaiban kérdőjelezi meg az életpályával kapcsolatos egyéb erőfeszítések hatékonyságát.

4.2. A kötelező felmentési tényállásokkal kapcsolatos dilemmák

A fenti megoldás különösen annak fényében tűnhet paradoxnak, hogy az utóbb említett felmentési tényállások elvileg nem mérlegelésen nyugvó, hanem kötelező felmentési esetek. E ponton szükséges megjegyezni, hogy a kötelező és a mérlegelésen nyugvó felmentési tényállások elhatárolása dogmatikai szempontból nem teljesen világos, alkalmazásuk pedig nehézségekbe ütközhet. Jelenleg a munkáltató mérlegelési jogkörébe tartozó felmentési okok közül három a munkáltató szervezetével, illetve működésével kapcsolatos változásokkal függ össze, egy a közzolgálati tisztviselő személyével kapcsolatos. A Kttv. a közzolgálati tisztviselő személyével kapcsolatos tényállások többségében azonban nem biztosít mérlegelési lehetőséget a munkáltató számára, kötelezővé teszi a felmentést.

Megállapítható ugyanakkor, hogy a kötelező felmentési tényállások egy részében (hivatalra való méltatlanság, nem megfelelő munkavégzés, bizalomvesztés, a feladatok ellátására való alkalmatlanság egészségügyi okból) elkerülhetetlen egyfajta mérlegelés a munkáltató részéről, ugyanis feltétlenül szükséges mérlegelni azt, hogy egyáltalán fennállnak-e a törvényi feltételek. E körben azonban megvan az esély arra is, hogy ugyanazt a tényállást az egyik munkáltatónál kötelező felmentésre okot adó, a másikonál ilyen jognyilatkozatot ki nem váltó helyzetként ítélik meg. Ezen túlmenően a kötelező felmentési indokok további kérdéseket is felvetnek.

A kötelező felmentés esetei között jelent meg 2015. április 15-ével a foglalkoztatást kizáró ok munkáltató tudomására jutása.⁴⁴ A törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás értelmében e tényállás beiktatására – egyébként helyeselhető módon – azért volt szükség, mert korábban a törvény nem tartalmazott világos jogkövetkezményt arra az esetre, ha a jogviszony fennállása alatt következett be az alkalmazási feltételek hiánya.⁴⁵ Aggályos ugyanakkor, hogy a miniszteri indokolástól eltérően a kötelező felmentési ok *expressis verbis* nemcsak a Kttv. 39. §-ában meghatározott alkalmazási feltételekhez kötődik, hanem általában véve valamennyi foglalkoztatást kizáró okhoz.⁴⁶ Ez azért tekinthető problematikusnak, mert foglalkoztatást kizáró oknak tekinthető több olyan tényállás is, amelyhez

⁴³ Ktv. 17. § (1) bekezdés a) pont 2007. január 1-jével hatályba lépő rendelkezése szerint. A hatályos szabályozást lásd: Kttv. 63. § (1) bekezdés a) pont.

⁴⁴ Kttv. 63. § (2) bekezdés g) pont.

⁴⁵ Ilyen lehetett például, ha idő közben a közzolgálati tisztviselő büntetett előéletűvé vált.

⁴⁶ KÁRTYÁS 2015c, 25.

a Kttv. másutt eleve a jogviszony automatikus megszűnésének jogkövetkezményét fűzi (például az összeférhetlenség megszüntetésének, a közigazgatási alapvizsga letételének hiánya). Mivel a felmentés kötelező esetei között találhatjuk ezt a tényállást, a szolgálatadó feloldhatatlan dilemmával találja szemben magát, hiszen a Kttv. kógens rendelkezése kötelezővé teszi számára, hogy az összeférhetetlen helyzet harminc napon belül történő meg nem szüntetéséről való tudomásszerzés esetén felmentéssel szüntesse meg a közzolgálati tisztviselő jogviszonyát. Amint arra Kártyás Gábor rámutat, ez különösen akkor tekintendő problematikusnak, ha a közzolgálati tisztviselő felmentési tilalom hatálya alatt áll. A felmentés ekkor is kötelező, a felmentés azonban kétséget kizáró módon jogellenes lesz, mivel a felmentési tilalmak alkalmazását a törvény nem zárja ki. Megjegyzendő, hogy a jogviszony megszűnését a felmentési tilalom nem akadályozná.⁴⁷

Szintén dogmatikai problémát vet fel a kötelező felmentésnek az az esete, amely alapján a negyven év jogosultsági idővel rendelkező nők – a nyugdíjjogosultság érdekében – kérelmezhetik a felmentésüket.⁴⁸ A kötelező felmentés esetében a munkáltató nem mérlegelhet: ha az előírt feltételek fennállnak, köteles a jogviszonyt felmentéssel megszüntetni. A felmentés azonban a munkáltató egyoldalú címzett jognyilatkozata, másképpen alakító joga. Ennek megtételét azonban a közzolgálati tisztviselő kérelme váltja ki, ilyen módon megkérdőjelezhető a felmentés egyoldalú jellege, az valójában egy „kötelező közös meg egyezést” takar. Ilyen esetben helyesebb lenne *de lege ferenda* a közzolgálati tisztviselő egyoldalú megszüntető nyilatkozatához (például lemondásához) fűzni ugyanazokat a jogkövetkezményeket, amelyek az említett kötelező felmentéshez tapadnak.

Kötelező felmentésre ad okot az is, ha a munkáltató munkakört (jogutódlást követően a feladatkört, munkakört, illetményt, illetve a munkavégzés helyét) érintő egyoldalú kinevezésmódosítása esetén a közzolgálati tisztviselő azt kérelmezi.⁴⁹ Noha az egyoldalú kinevezésmódosítást az előző fejezetben tárgyaltuk, e helyütt is szükséges röviden foglalkozni e sajátos jogintézménnyel. Az egyoldalú kinevezésmódosítás lehetősége az említett „eszközszemlélet” egyik egyértelmű megnyilvánulási formájának tekinthető, az pedig, hogy annak elutasítására valójában csak a jogviszony felmentéssel történő megszüntetése árán van lehetőség, egyértelműen igazolja, hogy a közzolgálati tisztviselő e kontextusban csupán az állami feladatellátás eszköze, és kevéssé a közzolgálati életpálya komparatív előnyeit élvező személy. Ha a közzolgálati tisztviselő nem kíván a munkáltató által egyoldalúan módosított kinevezés szerinti munkakörben dolgozni, a kinevezésmódosítástól számított négy munkanapon belül írásban kérheti a felmentését, ha a kinevezésmódosítás után az új illetménye nem éri el a korábbi illetménye összegének 80%-át, vagy amennyiben az egyoldalú kinevezésmódosítás eredményeként korábbi vezetői munkakörét nem vezetői munkakör váltotta fel. Azon túlmenően, hogy e felmentéssel szemben is ugyanazok a dog-

⁴⁷ KÁRTYÁS 2015c, 25. E felmentési indokkal kapcsolatos további dilemmákról lásd továbbá: KÁRTYÁS 2015c, 25–26. Kártyás Gábor konklúziója szerint e kötelező felmentési okkal összefüggésben a törvénynek utálnia kellett volna arra, hogy az csupán a Kttv. 39. §-a szerinti alkalmazási feltételek hiányát kívánja felölelni, és csak abban az esetben alkalmazható a Kttv. e szakasza, ha a kizáró feltétel a kinevezéskor még nem állt fenn. Ez utóbbi esetben ugyanis a Kttv. 25. §-a szerinti érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazására kerülhet sor. KÁRTYÁS 2015c, 26.

⁴⁸ Kttv. 63. § (2) bekezdés f) pont; a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdés a) pont.

⁴⁹ Kttv. 63. § (2) bekezdés d) pont, 48. § (2) bekezdés d) pont, 58. § (6) bekezdés.

matikai aggályok vetődnek fel, mint a nők negyven éves jogosultsági idejével kapcsolatos kötelező felmentése kapcsán,⁵⁰ e jogintézmény nem zárja ki, hogy a munkáltató önkényesen arra használja azt fel, hogy a közszolgálati tisztviselőt olyan helyzetbe hozza az indokolási kötelezettséghez nem kötött egyoldalú kinevezésmódosítással, amely alapján az nem látva más megoldást, kéri a felmentését.⁵¹

Ezek az aggályok a gyakorlati tapasztalatok alapján megalapozottnak tűnnek, nem példa nélküli ugyanis, hogy a munkáltató szándékosan olyan munkakörbe helyezi a közszolgálati tisztviselőt, amelyről már előzetesen nagy valószínűséggel tudja, hogy azt a másik fél nem fogja elfogadni, ezért kéri majd a felmentését. Ilyen esetekben a jogintézmény lényegében funkcióját tekintve megfelel az önkényes felmentésnek, legalábbis azzal az eredménnyel jár. Horváth István e rendelkezés kiemelt célcsoportjának tekinti a vezetőket, ugyanis a vezető „leváltása” és végső soron a jogviszonyból történő eltávolítása az egyoldalú kinevezésmódosítás során felajánlott, és a vezető által el nem fogadott beosztotti munkakör segítségével lényegében indokolás nélkül megoldható. Mindezek alapján nevezi Horváth István az egyoldalú kinevezésmódosítás fentiekben vázolt jogintézményét a „felmentés előszobájának”.⁵² Ehhez képest különösen éles a kontraszt a közalkalmazotti jogviszonyban álló, vezetői, illetve magasabb vezetői megbízással rendelkezők vonatkozásában, akiknél valódi komparatív előny jelenik meg, ugyanis a vezetői megbízás visszavonása a közalkalmazott kérelmére valós, világos és okszerű indokoláshoz kötött.⁵³ Mindezzel együtt kijelenthető, hogy a fenti szabályozás nem változtatott jelentősen a korábbi jogállapoton, ugyanis a Ktv. egykoron hatályos rendelkezése szerint a vezetői megbízás külön indokolás nélkül bármikor visszavonható volt.⁵⁴

További dilemmákat vet fel a hivatalra való méltatlanságra alapozott azonnali hatályú felmentés jogintézményéhez kapcsolódóan 2015. április 15-ével bevezetett méltatlansági eljárással összefüggő törvényi rendelkezések köre. A Kttv. értelmében a jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha a közszolgálati tisztviselő hivatalára méltatlan.⁵⁵ Hivatalára az a közszolgálati tisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.⁵⁶ (Megjegyzendő, hogy az állami tisztviselők körében ugyanezen tényállás azonnali hatályú megszüntetésként lett szabályozva, és mérlegeléstől függő, nem pedig kötelező felmentési esetként jelenik meg az Áttv.-ben.)⁵⁷ A törvény a közszolgálati tisztviselő kötelezettségévé teszi, hogy a munkáltatóját tájékoztassa arról, ha vele szemben közvédra üldözendő büntett

⁵⁰ PETROVICS 2015, 79.

⁵¹ KÁRTYÁS 2015c, 27

⁵² HORVÁTH I. 2017b, 20.

⁵³ Kjt. 23. § (1) és (5) bekezdés; PRUGBERGER–NÁDAS 2014, 411.

⁵⁴ Ktv. 31. § (2) bekezdés.

⁵⁵ Kttv. 63. § (2) bekezdés a) pont.

⁵⁶ Kttv. 64. § (1) bekezdés. A Hszt. 86. § (2) bekezdés d) pontja értelmében meg kell szüntetni a jogviszonyt, ha a hivatásos állomány tagja „a hivatásos szolgálatra méltatlanná vált, mert szolgálaton kívül olyan cselekményt követett el, amely a rendvédelmi szerv működésébe vetett közbizalmat súlyosan veszélyeztetti és emiatt nem várható el, hogy a rendvédelmi szerv a szolgálati viszonyát fenntartsa”.

⁵⁷ Áttv. 9. § (2) bekezdés.

megalapozott gyanúját közölték. Ez esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles méltatlansági eljárást indítani, és azt a megindításától számított harminc napon belül lefolytatni.⁵⁸ A méltatlansági eljárás célja annak megállapítása, hogy a büntetőeljárásban vizsgált cselekmény összefüggésben áll-e, és ha igen, milyen mértékben a közzolgálati tisztviselő munkakörével, továbbá a tanúsított magatartás alkalmas-e arra, hogy a közzolgálati tisztviselő által betöltött munkakör tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett közbizalmat súlyosan rombolja.⁵⁹

A méltatlansági eljárás végkimenetele további következetlenségekre irányíthatja rá a figyelmünket. A Kttv. szerint, amennyiben a munkáltatói jogkör gyakorlója megállapítja, hogy a közzolgálati tisztviselő nem követte el az eljárás alapjául szolgáló cselekményt, vagy annak elkövetése nem bizonyítható, illetve a méltatlansági eljárás alapjául szolgáló cselekmény nem valósítja meg a munkáltató érdeksérelmét, akkor az eljárást megszünteti.⁶⁰ Különösen ellentmondásosnak tűnik, hogy a jogalkotó azt feltételezi a nyomozati cselekmények lefolytatására jogosultsággal nem rendelkező közigazgatási szervről, hogy képes eldönteni a büntetőeljárásra tartozó kérdéseket, így például azt, hogy a közzolgálati tisztviselő elkövette-e a terhére rótt bűncselekményt. Ez különösen a mindössze harmincnapos határidő fényében tűnik lehetetlen vállalkozásnak. A valóság ezzel szemben azonban az, hogy a szolgálatadónak nyilvánvaló módon nincs a birtokában olyan eszköz, amelynek felhasználásával megnyugtató módon kimondhatná, hogy a közzolgálati tisztviselő elkövette-e az eljárás alapjául szolgáló cselekményt. Amennyiben lenne ilyen, a büntetőeljárás lefolytatása szükségtelen lenne.

Ugyancsak problematikusnak tűnik, ha a méltatlansági eljárás alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója azt állapítja meg, hogy a közzolgálati tisztviselő hivatalára méltatlan, de a méltatlanság alapjául szolgáló magatartás nem indokolja a jogviszony megszüntetését. A törvény előírása szerint ebben az esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója intézkedhet a közzolgálati tisztviselő más munkakörbe történő áthelyezéséről, amely során az egyoldalú kinevezésmódosítás szabályai irányadók.⁶¹ A probléma nyilvánvaló: ha a munkáltatói jogkör gyakorlója azt állapítja meg, hogy a közzolgálati tisztviselő a hivatalára méltatlan, akkor a Kttv. 63. § (2) bekezdés a) pontja és 64. §-a alapján kötelező lenne a felmentés eszközével élnie, ennek ellenére e rendelkezés a jogviszony fenntartását írja elő, és ezzel mérlegelési jogot biztosít a szolgálatadó számára a jogviszony fenntartását illetően. E körben kérdésként vethető fel, hogy amennyiben a közzolgálati tisztviselő valóban méltatlan a hivatalára, mi indokolja azt, hogy ennek ellenére új esélyt kapva egy másik munkakörben dolgozzék tovább.

A Kttv. szerint amennyiben a méltatlansági eljárás arra az eredményre vezet, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a közzolgálati tisztviselő hivatalra méltatlanságát állapítja meg, akkor a közzolgálati tisztviselőt a büntetőeljárás idejére állásából az illetménye 50%-ának visszatartásával felfüggeszti.⁶² Ennél a tényállásnál is adódik a kérdés: ha megállapítják, hogy a közzolgálati tisztviselő végső soron méltatlan a hivatalára, miért van lehetőség az egyébként kötelező felmentés helyett felfüggeszteni az alkalmazottat. Ez ugyanis

⁵⁸ Kttv. 83/A. § (1) bekezdés, 64/A. § (1) és (3) bekezdés.

⁵⁹ Kttv. 64/A. § (5) bekezdés.

⁶⁰ Kttv. 64/A. § (6) bekezdés a) pont.

⁶¹ Kttv. 64/A. § (6) bekezdés b) pont.

⁶² Kttv. 64/A. § (6) bekezdés c) pont.

azzal a következménnyel jár, hogy hiába tekinthető a közzolgálati tisztviselő hivatalára méltatlannak, a büntetőeljárás alatt még akár évekig állományban maradhat, ráadásul az illetménye felét is megkapja.⁶³

A közzolgálati tisztviselő kérheti a méltatlansági eljárás, valamint a bejelentési kötelezettség elmulasztása miatti fegyelmi eljárás tartama alatt jogviszonyának azonnali hatályú felmentéssel történő megszüntetését.⁶⁴ E megoldással szemben dogmatikai szempontból szintén a korábban már említett kritika hozható fel: a közzolgálati tisztviselő egyoldalú nyilatkozata kötelezővé teszi a munkáltató általi egyoldalú megszüntetést, és ily módon a munkáltatói alakító jog gyakorlása a közzolgálati tisztviselő egyoldalú jognyilatkozatától függ, éppen ezért helyesebb lenne *de lege ferenda* ezt az esetet azonnali hatályú lemondásként szabályozni. Mivel kizáró törvényi rendelkezés hiányában a felmentési tilalmak ebben az esetben is alkalmazandók, így ugyancsak kérdéses, hogy mi a követendő eljárás, ha a közzolgálati tisztviselő felmentési tilalom hatálya alatt áll.⁶⁵

A kötelező felmentés esetei között kapott helyet az úgynevezett bizalomvesztés tényállása is. A Kttv. értelmében felmentéssel kell megszüntetni a jogviszonyt, ha a közzolgálati tisztviselő a vezetője bizalmát elveszíti.⁶⁶ Bizalomvesztésnek minősül, ha a közzolgálati tisztviselő nem tesz eleget a vezetői iránti szakmai lojalitás kötelezettségének. Szakmai lojalitás alatt kell érteni többek között a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést. A bizalomvesztés indoka ugyanakkor kizárólag a közzolgálati tisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet.⁶⁷ Horváth István szerint a vezetői iránti szakmai lojalitással történő feladatellátás „már-már a szervilizmust emeli követelményszintre”,⁶⁸ ez azonban ellentétbe kerülhet a hatékonyság, a pártsemlegesség és a törvényes működés követelményével. A munkatársakkal való alkotó együttműködés hiánya Horváth István szerint épphogy nem bizalomvesztést, hanem az adott „munkahelyi közösségbe történő beilleszkedésre való képtelenséget, a nem szakmai elhivatottsággal történő, nem fegyelmezett és nem lényeglátó feladatvégzés pedig szakmai alkalmatlanságot takar”.⁶⁹ Ezeknek az aggályoknak a fényében indokolt lehet a bizalomvesztés mint felmentési ok felülvizsgálata, az ugyanis a jelenlegi formájában komoly rést üt a kötött felmentési rendszeren, egyfajta megszüntetési „levezető szelepként” használható, amely valójában széles körű mérlegelési lehetőséget ad a munkáltatói jogkör gyakorlója számára.⁷⁰

⁶³ KÁRTYÁS 2015c, 29. A méltatlansági eljárással kapcsolatos további elemzésről lásd: KÁRTYÁS 2015c, 27–30.

⁶⁴ Kttv. 64/A. § (2) bekezdés, 155/A. § (2) bekezdés.

⁶⁵ KÁRTYÁS 2015c, 30.

⁶⁶ Kttv. 63. § (2) bekezdés e) pont.

⁶⁷ Kttv. 66. § (1) bekezdés, 76. § (2) bekezdés.

⁶⁸ HORVÁTH I. 2017b, 20.

⁶⁹ HORVÁTH I. 2017b, 20.

⁷⁰ A bizalomvesztés értelmezésére nézve lásd: *A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény* (2015). 54–57. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kdb_határozatai_birosagi_felulvizsgálata_összefoglaló_velemeny.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 15.)

4.3. A felmentési védelem differenciáltsága

A felmentési védelemre vonatkozó normákat differenciáltan szabályozzák a különböző jogállási törvények. Egyes esetekben lényegében a korábbi Mt. – alkalmazottra kedvezőbb – szabályai élnek tovább,⁷¹ más esetekben szűkült a védettség terjedelme.⁷² Az egyes jogállások közötti eltérések álláspontunk szerint indokolatlanok és elvi alapon nehezen védhetők. Meggyőződésünk szerint a felmentési tilalmak és korlátozások köre tekintetében nincs elvi akadálya annak, hogy valamennyi közszolgálati foglalkoztatási jogviszony körében azonosak legyenek a szabályok.

A hatályos Kttv. értelmezését jogtechnikai jellegű hibák is nehezítik. 2015. április 15-étől a hozzátartozó otthoni ápolására igénybe vett fizetés nélküli szabadság teljes tartama felmentési tilalmat eredményező időszakká vált,⁷³ ám ugyanez a védett helyzet egyúttal továbbra is megtalálható a felmentési korlátozásokat megalapozó tényállások között. A felmentési korlátozás értelmében a felmentés közölhető a hozzátartozóját otthon gondozó közszolgálati tisztviselővel, a felmentési idő azonban csak a fizetés nélküli szabadság lejártát követő napon kezdődik el.⁷⁴ A két rendelkezés nyilvánvaló módon kizárja egymást. A jogértelmezési dilemma azonban feloldható a közszolgálati tisztviselőre kedvezőbb felmentési tilalom alkalmazásával.⁷⁵

5. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony megszűnése és megszüntetése esetén irányadó juttatások

Az elmúlt huszonöt év jogalkotását áttekintve elmondható, hogy a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokkal összefüggő juttatások összességében csökkentek, a szabályozás pedig egyre széttartóbbá vált a különböző jogállási törvényeket tekintve.

A Kttv. törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolás értelmében a végkielégítés célja, hogy megfelelő anyagi biztonságot teremtsen az új munkalehetőség keresésének időszakában. A Ktv. 1992. július 1-jén hatályba lépett rendelkezései értelmében a végkielégítés legalacsonyabb összege öt évet meghaladó közszolgálati jogviszonyban töltött idő után kéthavi, legmagasabb mértéke húsz év után tizenkét havi illetménynek megfelelő összeg volt.⁷⁶ 1999. április 1-jével a legalacsonyabb összeg három év után egyhavi, a legmagasabb húsz év után nyolchavi végkielégítésre csökkent, ekként összhangba került a közalkalmazottakra irányadó rendelkezésekkel.⁷⁷ A Hszt.-ben és a Hjt.-ben jelenleg három év után egyhavi, harminc év után tízhavi a végkielégítés két szélső értéke.⁷⁸ E keretek között szabályozta

⁷¹ Hszt. 88–89. §; Hjt. 67. §.

⁷² A Kttv. 70–71. §-a, valamint az Mt. – Kjt. tekintetében is irányadó – 65. § (3) bekezdése.

⁷³ Kttv. 70. § (1) bekezdés g) pont.

⁷⁴ Kttv. 71. § (1) bekezdés b) pont.

⁷⁵ KÁRTYÁS 2015c, 24.

⁷⁶ Ktv. 19. § (2) bekezdés.

⁷⁷ Kjt. 37. § (5), majd (6) bekezdés.

⁷⁸ Hszt. 90. § (2) bekezdés; Hjt. 71. § (1a) bekezdés.

a jogintézményt a hatályos Kttv. is.⁷⁹ A végkielégítés kifizetésének kizártságát vagy csökkentését előíró rendelkezések szintén folyamatosan bővültek az idők során.⁸⁰

A nyugellátásra jogosultságot szerzett, illetve nyugdíjasnak minősülő alkalmazottak azonban hagyományosan nem jogosultak végkielégítésre.⁸¹ Megjegyzendő, hogy a nyugdíjasnak minősülők esetében a végkielégítésre való jogosultság kizárása felvetheti az egyenlő bánásmód sérelmének kérdését, ugyanis a Tanács 2000/78/EK irányelve⁸² értelmében akkor lehet igazolni az életkoron alapuló eltérő bánásmódot, ha az a nemzeti jog keretein belül egy törvényes céllal objektív és észszerű módon igazolható, feltéve, hogy a cél elérésének eszközei megfelelők és szükségesek. Amennyiben a felmentés hosszú távú, és jelentős jövedelemvesztést okoz az alkalmazottnál, anélkül azonban, hogy észszerű mértékű nyugdíjra szerezne jogosultságot (vagyis a nyugdíj összege nem fedezi a nyugdíjas felmerülő szükségleteit), úgy aligha lehet igazolt az eltérő bánásmód.⁸³

A felmentési idő közvetetten összefügg a juttatások kérdéskörével, ugyanis minél hosszabb a felmentési idő, annál hosszabb a munkavégzés alóli mentesítés tartama, ezáltal az arra járó illetmény is. A Ktv.-ben a felmentési idő 1992. július 1-jétől egységesen hat hónap volt, a határozott idejű közszolgálati jogviszony megszüntetése esetén azonban nem terjedhetett túl azon az időpontra, amikor a jogviszony a kinevezés értelmében felmentés nélkül is megszűnt volna.⁸⁴ 2008. január 1-jétől a felmentési idő hossza a jogviszonyban töltött idővel arányosan legalább két hónap volt, de a nyolc hónapot nem haladhatta meg.⁸⁵ A felmentési időt a Ktjv. 2010. július 6-ával, a Ktv. 2011. január 1-jével egységesen két hónapban határozta meg, a köztisztviselő alkalmatlansága esetén (kivéve az egészségügyi alkalmatlanságot) azonban egy hónapra csökkent.⁸⁶ A Kttv. hatályos szabályai értelmében szintén két hónap a felmentési idő.⁸⁷

A Kjt. hatálybalépése idején a felmentési idő legalább két hónap volt, amely a jogviszonyban töltött idővel egészen nyolc hónapig növekedhetett, ugyanakkor a felek megállapodása vagy kollektív szerződés akár egy év felmentési időről is rendelkezhetett.⁸⁸ 1995. június 30-ától a felmentési idő legalacsonyabb mértéke hatvan nap volt, a legmagasabb mértéke a nyolc hónapot azonban nem haladhatta meg, 2008. január 1-jétől a tartós alkalmatlanság esetén (ide nem értve az egészségügyi alkalmatlanságot) a felmentési idő harminc napra csökkent. A Hszt. és a Hjt. a felmentési időt két és nyolc hónap között határozza meg, a Hszt.-ben bizonyos körülmények (például szolgálatra való alkalmatlanság) azonban kizárják a felmentési idő alkalmazását.⁸⁹

⁷⁹ Kttv. 69. § (2) bekezdés.

⁸⁰ Ktv. 19. § (6), illetve (8) bekezdés; Kttv. 69. § (7) és (9)–(10) bekezdés; Kjt. 37. § (9) és (12) bekezdés, 90. § (4) és (6)–(7) bekezdés.

⁸¹ Ktv. 19. § (6) bekezdés; Kjt. 37. § (2) bekezdés; Hszt. 90. § (6) bekezdés a) pont; Hjt. 71. § (4) bekezdés.

⁸² A Tanács 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról 6. cikk (1) bekezdés.

⁸³ C-515/13. – *Paul Landin nevében eljáró Ingeniørforeningen i Danmark kontra ENCO A/S – VVS nevében eljáró Teknik*; Hős 2015b.

⁸⁴ Ktv. 18. § (1)–(2) bekezdés. Ez az elv jelenleg is irányadó a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokban.

⁸⁵ Praktikusan harminc év jogviszony után érhet el a nyolc hónapot.

⁸⁶ Ktjv. 9. § (1) bekezdés, Ktv. 18. § (1) bekezdés.

⁸⁷ Kttv. 68. § (1) bekezdés.

⁸⁸ Kjt. 33. § (1) bekezdés.

⁸⁹ Hszt. 87. § (1)–(2), (4) bekezdés; Hjt. 65. § (1) bekezdés.

Megállapítható, hogy a módosítások összességében a végkielégítés és a felmentési idő mértékének csökkenésével jártak. Ily módon nem csupán az állásbiztonság, hanem a megszüntetéssel összefüggő juttatások is „megkoptak”.

6. A közszolgálati jogviszonyok megszüntetésével kapcsolatos alkotmánybíróági álláspont

A magyar Alkotmánybíróság határozatai és az azokban kialakított elvi jelentőségű megállapítások jelentősen befolyásolták, illetve befolyásolják ma is a közszolgálati jogviszonyok megszüntetésére irányadó szabályozást. E körben figyelemreméltó, hogy az Alkotmánybíróság – korábbi Alkotmányon alapuló – határozatai éles határvonalat húznak a közszolgálat és a magánmunkajog megszüntetési rendszere között, amelynek felidézése, illetve az azzal kapcsolatos kritikai megjegyzések kifejtése e helyütt az Mt. hatálya alá tartozó, közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók, a köztulajdonban álló munkáltatóknál foglalkoztatottak, valamint a közalkalmazottak miatt sem kerülhető meg.

Az Alkotmánybíróság a magánmunkajog hatálya alá eső munkajogviszonyok tekintetében a szerződési szabadságra hivatkozva arra az álláspontra helyezkedett, hogy a munkáltatót szabad felmondási jog illeti meg. A munkáltatót terhelő indokolási kötelezettség éppen ezért nem más, mint a munkavállaló többletvédelmét szolgáló kedvezmény szabály, amelyre azonban egyetlen, a magánmunkajog hatálya alá tartozó munkavállalónak sincs alkotmányon alapuló joga.⁹⁰ A korábbi Mt. rendelkezéseivel kapcsolatosan megállapította, hogy a törvény nem nevesít felmondási okokat, hanem általánosságban mondja ki a kölcsönösen szabad felmondás jogát. A munkáltató indokolási kötelezettsége és a felmondási okok keretjellegű meghatározása a felmondási jog teljes és korlátozhatatlan szabadságának a munkavállaló érdekeit védő törvényi megszorítását jelentik.⁹¹ Azt a tényt, hogy a törvényi szabályozás a munkaviszony „szabad felmondása alapelvéhez” képest a munkavállalók javára számos helyen eltér (például a munkáltató indokolási kötelezettségének törvényi előírása, a felmondási tilalmak és korlátozások rendszere), a munkavállalók javára szóló „pozitív diszkriminációként”(!) értékelte. Az Alkotmánybíróság szerint mivel a magánmunkajog munkajogviszonyai szerződésen alapulnak, csak e jogviszonyok körében lehet a szerződési szabadság korlátozásáról beszélni. A „szabad munkáltatói felmondási jog” korlátozása az Alkotmánybíróság szerint azonban nem egyéb, mint privilégium, anyagi joga arra senkinek nincs, a jogalkotót pedig széles körű mérlegelési jog illeti meg ebben a tekintetben.⁹²

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása. A határozatlan időtartamú munkavégzésre irányuló jogviszonyok esetén a munkavállaló hosszú távon számít arra, hogy munkája gazdasági biztonságot nyújt önmaga és családja számára. Érvelése szerint a munkavégzésre irányuló jogviszonyokban a munkavállaló jogilag függő helyzetben van a munkáltatótól, ezért e jogviszonyok törvényi szabályozásának a funkciója éppen azon garanciák megteremtése,

⁹⁰ 44/B/1993. AB határozat, ABH 1994., 575.; 11/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001., 158.; 983/B/1999. AB határozat, ABH 2007., 1228.

⁹¹ 44/B/1993. AB határozat, ABH 1994., 575.

⁹² 83/B/1999. AB határozat, ABH 2007., 1226–1228.

amelyek biztosítják, hogy ez a függő helyzet a munkavállalói oldalon ne eredményezzen kiszolgáltatottságot. E garanciarendszer egyik eleme pedig a jogviszony munkáltató által történő megszüntetésének az a törvényi szabályozása, amely védelmet nyújt a jogviszony indokolatlan, önkényes megszüntetése ellen.⁹³ Utalt arra is, hogy az „európai jog”⁹⁴ erre tekintettel a munkához való jog elemének tekinti a munkavállaló hatékony védelemhez való jogát az indokolatlan elbocsátással szemben. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a magánmunkajogi kódex e követelménynek megfelelően szabályozza a munkaviszony munkáltató általi (rendes) felmondással való megszüntetését.⁹⁵

Nem világos azonban, hogy az alkotmánybírói érvelés ezen a ponton miért szakad meg, és miért nem teremt valódi és egyértelmű kapcsolatot a magyar alkotmányos rendelkezések, a megszüntetésre irányadó szabályozás és az említett nemzetközi dokumentumok között. Egyértelműnek tűnik ugyanis az ellentmondás: az Alkotmánybíróság a szabad felmondási jog hangsúlyozásával zárja ki a magánmunkajog kontextusában az önkényes megszüntetés elleni védelmet, ám éppen ennek az ellenkezőjére lehet következtetni az érveléséből. A felmondással szembeni védelem nemzetközi jogi beágyazottságára utal, és ezzel lényegében megteremt a közvetlen összefüggést az európai szabályozás és a magán-munkajogviszonyokra, illetve a közszolgálatra irányadó felmondásvédelmi szabályozás között, ám az ebből levonható következtetések elmaradnak.

Az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyja a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának munkához való jogról szóló 18. számú általános megjegyzését is, holott Magyarországot köti a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 6. cikke. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának munkához való jogról szóló 18. számú általános megjegyzése szerint a munkához való jog nem áll meg a kényszermunka tilalmánál és a munka szabad választásánál: magában foglalja a munkától való jogellenes megfosztás elleni védelemhez való jogot is.⁹⁶ Az általános megjegyzés rámutat arra, hogy mint minden emberi jog, a munkához való jog is háromirányú kötelezettséget ró az államra: a jog tiszteletben tartását, védelmét, valamint tényleges megvalósítását. A tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség a jog negatív tartalmát hangsúlyozza, azaz az államnak tartózkodnia kell attól, hogy akár közvetlenül, akár közvetetten beavatkozzék a jog élvezetébe. A védelem biztosításának kötelezettsége az államot tevőleges intézkedésekre kötelezi annak érdekében, hogy harmadik személyeket meggátoljon abban, hogy megakadályozzák a jog élvezetét. Végül ahhoz, hogy a jog ténylegesen is megvalósuljon, az államnak megfelelő jogi, adminisztratív, költségvetési, igazságszolgáltatási és egyéb intézkedések foganatosításával kell gondoskodnia a jog érvényesüléséről.⁹⁷ Megjegyzendő továbbá, hogy a munkához való jogról szóló 18. számú

⁹³ 22/2004. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2004., 374–375.; 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011., 74.; 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011., 192.

⁹⁴ Az Európai Szociális Karta a munkához való jog részjogosítványként szabályozza a munkavállaló hatékony védelemhez való jogát az indokolatlan elbocsátással szemben (lásd: 2009. évi VI. törvénnyel kihirdetett Módosított Európai Szociális Karta 24. cikk). Lásd továbbá az Alapjogi Charta 30. cikkét.

⁹⁵ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011., 74.

⁹⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2006): The right to work. *General comment*, No. 18. 6., 9. bekezdés.

⁹⁷ Uo. 22. bekezdés.

általános megjegyzés megállapításai az önálló munkavégzés valamennyi formájára – így a közszolgálati jogviszonyokra is – érvényesek.⁹⁸

Az Alkotmánybíróság szabad felmondási jogra és a szerződési szabadságra történő hivatkozása mindezek fényében nehezen értelmezhető, sarkosabban fogalmazva téves. A valóságban a munkajogi és a közszolgálati szabályozás – legalábbis a kontinentális Európában – nem a korlátlan munkáltatói felmondási jogból indul ki. Kiss György álláspontja szerint kétséges az Alkotmánybíróságnak az a nézete, amely a munkáltató általi egyoldalú megszüntetést korlátozó törvényi rendelkezéseket a szabad felmondási jog alóli kivételnek tekinti. A felmondás szabadsága és az indokolás szükségtelensége ugyanis általában igaz lehet a magánjogi viszonyokra, a munkajogban azonban a munkáltató indokolási kötelezettsége nem relatív korlátozás, illetve speciális szabály, hanem éppen ellenkezőleg: az általános szabály,⁹⁹ amelyet a nemzetközi összehasonlítás is alátámaszt.¹⁰⁰ Kártyás Gábor szerint is téves az Alkotmánybíróság érvelése: a magyar munkajogban éppen a munkajogviszony-megszüntetés korlátozás nélkülsége a kivételes eset, az Mt. pedig épphogy nem a szabad felmondási rendszeren alapul.¹⁰¹

A kontraszt különösen éles, ha összevetjük a közszolgálati jogviszonyokra irányadó alkotmánybírósági érveléssel. Az Alkotmánybíróság szerint a közszolgálatban a felmentési jog nem a szerződési szabadságon, hanem törvényen alapul, a munkáltatói felmentés esetében az indokolási kötelezettség nem tekinthető kedvezmény szabálynak, ugyanis az a jogviszony jellegéből következő garanciális követelmény. A felmentési okok törvényi szabályozását a közszolgálat jogviszonyai tekintetében – és csak itt – alkotmányossági kérdésnek tekintette.¹⁰² A köz szolgálatában álló tisztviselők indokolatlan felmentéssel szembeni jogvédelmét, a felmentési okok és ebből következően a felmentés indokolási kötelezettségének törvényi szabályozását olyan garanciális kérdésnek tartotta, amely alkotmányos jelentőséggel bír, és amelynek szabályozása a munkához való joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik.¹⁰³

Azzal együtt, hogy egyetértünk azzal az érveléssel, amely szerint az indokolatlan felmentéssel szembeni jogvédelem a munkához való joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, az Alkotmánybíróság okfejtése több ponton is kritikával illelhető. Egyfelől a magyar magánmunkajogban szintén a „törvényen” alapul a felmondás joga, a munkaviszony felmondással és azonnali hatályú felmondással történő megszüntetésének lehetősége ugyanis olyan kógens szabály, amelytől a felek egyező

⁹⁸ Uo. 6. bekezdés.

⁹⁹ A szabad felmondásra történő utalást lásd továbbá: Kiss 2011b, 176.

¹⁰⁰ *Termination of employment digest: A legislative review* (2000). Geneva, International Labour Office. Elérhető: www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2000/100B09_152_engl.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 05.); *Termination of employment relationships. Legal situation in the Member States of the European Union* (2006). European Commission Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D2; KRESAL 2007; Kiss 2010b, 115–116.

¹⁰¹ Kártyás Gábor szerint az Alkotmánybíróság álláspontja gyakorlatilag elmosza különbséget a kötetlen és a relatíve kötött felmondási rendszer között. KÁRTYÁS 2011, 227.

¹⁰² 44/B/1993. AB határozat, ABH 1994., 575.

¹⁰³ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011.; 76–77.; 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011., 192.

akarata ellenére sem térhetnek el.¹⁰⁴ Az, hogy a munkaviszonyt meg lehet szüntetni egyoldalú jognyilatkozattal, nem a felek megállapodásából fakad, hanem a törvény eltérést nem engedő szabályából. Másfelől az Alkotmánybíróság akkor is téved, amikor kifejti, hogy a közszolgálati jogviszonyt nem a felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre. Noha igaz az, hogy a közszolgának nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, és többnyire valóban csak arról dönthet, hogy elfogadja-e vagy sem a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést, a jogviszony minden esetben a kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre.¹⁰⁵ Amint azt Magyary Zoltán kifejti, „mielőtt a közigazgatási jog kifejlődött volna, az önként vállalt hivatásos közszolgálatot jogilag egyszerű magánjogi szerződésnek fogták fel, és a szerződési elmélet talaján állva e jogviszonyt éppen ezért vegyes jellegűnek tartották”.¹⁰⁶ Az Alkotmánybíróság érvelésére minden bizonnyal hatást gyakorolt Magyary Zoltán álláspontja, aki szerint a közszolgálati jogviszony nem szerződésen alapul, hanem az állam egyoldalú aktusával jön létre, amelynek feltétele, hogy az egyén önként alávesse magát neki.¹⁰⁷ Fontos azonban rámutatni arra, hogy azt Magyary is elismeri: a hivatásos közszolgálatba senki nem juthat akarata ellenére.¹⁰⁸ Ha pedig a hatályos jogállapotot tekintjük, nem kerülheti el a figyelmünket az a tény – amint azt korábban már említettük –, hogy a közszolgálati jogviszony a kinevezéssel és annak elfogadásával keletkezik.¹⁰⁹ Noha a közszolga többnyire valóban nincs abban a helyzetben, hogy a kinevezési okirat egyes tartalmi elemeit alku tárgyává tegye, a jogviszony alapja a szolgáltató olyan egyoldalú aktusa, amelyet a közszolgálat alárendelt alanya vagy elfogad, vagy elutasít. A kinevezés és annak elfogadása azonban nyilvánvaló módon konszenzust testesít meg, ebből következően tulajdonképpen arról van szó, hogy a közszolgálati jogviszony is a felek kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozatával létesül. A közszolga konszenzusa nélkül, annak akarata ellenére nem létesülhet jogviszony. Kétségtelen, hogy a kinevezés tartalma jóval kötöttebb, mint a munkaszerződésé, a kinevezésről és annak elfogadásáról csupán fikció alapján lehetne azt állítani, hogy tartalmát tekintve nem kontraktus. Amint arra Prugberger Tamás is rámutat, a kinevezésnek is *genus proximuma* a szerződési jelleg, a felek kölcsönös akaratnyilvánítása.¹¹⁰ Lehoczkyné Kollonay Csilla is megállapítja: a kinevezés és annak elfogadása konszenzuális aktus, kvázi szerződés.¹¹¹

¹⁰⁴ Az Mt. 65. § (2) bekezdésében a felmondás ideiglenes korlátozása sem cáfolja ezt a megállapítást. Az, hogy a felmondáshoz való jogról érvényesen nem lehet lemondani, magától értetődő, ugyanis egy ilyen joglemondás nem lenne tekintettel a munkáltató gazdasági körülményeinek a változására, a munkavállaló számára pedig egyfajta „röghöz kötést” is jelenthetne. KISS 2010b, 115.

¹⁰⁵ Lásd még KUN–PETROVICS 2014, 14.

¹⁰⁶ MAGYARY 1942, 388.

¹⁰⁷ MAGYARY 1942, 388.

¹⁰⁸ MAGYARY 1942, 131.

¹⁰⁹ A közszolgálati jogviszony a kinevezéssel és annak elfogadásával létesül [lásd például: Kttv. 38. § (1) bekezdés; Hszt. 44. § (1) bekezdés; Iasz. 11. § (1) bekezdés; Üsztv. 15. § (1) bekezdés, továbbá Hjt. 35. § (1) bekezdés]. A Bjt. 3. § (1) bekezdése csak a kinevezésről szól, ám a bíró akarata ellenére kétségkívül itt sem válhat a jogviszony alanyává.

¹¹⁰ PRUGBERGER 2006, 19.

¹¹¹ LEHOCZKYNÉ KOLLONAY 2000b, 97.; Rab Henriett a kinevezés egyoldalú aktusként történő meghatározását szakmai tévedésként értékeli RAB 2016, 9.

7. Az Alkotmánybíróság álláspontja a felmentés indokolásnélküliségével kapcsolatban

A felmentés indokolásnélküliségét szabályozó, ma már hatályban nem lévő rendelkezés a zárt közzolgálati rendszer egyik különös komparatív előnyét, a pályabiztonságot és az ezzel összefüggő kiszámíthatóságot tette zárójelbe 2010. július 6-ával. A Ktjv.-hez fűzött általános indokolás jelentős „rendszeres következetlenségnek” és aszimmetriának minősítette a megszüntetési rendszerben azt, hogy míg a közzsolga bármikor, indokolás nélkül két hónap lemondási idővel megszüntetheti jogviszonyát, amely adott esetben egy állami feladat ellátását is veszélyeztetheti, addig a munkáltató csak valós és okszerű indokolás mellett, meghatározott esetekben és olyan jogcímen szüntetheti meg a közzszolgálati jogviszonyt, amely a bírói gyakorlat szerint lényegében alkalmazhatatlan. Különösen figyelemreméltó, hogy az indokolás e helyütt csak az alkalmatlanságot hozta fel hivatkozásként, megfélekedzván a további felmentési jogcímeiről, amelyek lényegében valamennyi elviekben lehetséges megszüntetési indokot lefedtek.¹¹² A jogalkotó úgy vélte, hogy nincs alkotmányos, célszerűségi vagy etikai alapja annak, hogy a köztisztviselők a többi foglalkoztatotthoz képest éppen az állammal szemben kiemelt védelmet élvezzenek, és – ahogyan fogalmazott – *de facto* „felmenthetlenné” váljanak az állami feladatok végrehajtása során. Végezetül e védelmet okolta „jelentős részben” azért, hogy a magyar közigazgatás hatékonysága alacsony, és közmegejtélése rossz.

Az Alkotmánybíróság a kormányzati szolgálati jogviszony indokolás nélküli felmentésével összefüggésben kimondta, hogy a szabályozás a munkáltató önkényes döntésével szemben a törvényi garanciák hiánya miatt nem nyújt hatékony jogvédelmet még akkor sem, ha a kormánytisztviselőnek lehetősége van a munkáltatói döntést bíróság előtt megtámadni. A hatékony bírói jogvédelem követelménye, azt az elvárást fejezi ki, hogy a jogi szabályozásnak olyan jogi környezetet kell biztosítania, amely lehetővé teszi, hogy a perbe vitt jogok a bíróság által érdemben elbíráltak legyenek. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.¹¹³

E körben utalt az Alkotmánybíróság *Az emberi jogok európai egyezményének* 6. cikk (1) bekezdésére is, amely a bírósághoz fordulás jogának elemét képező fair eljárásból eredő követelménynek tekinti a hatékony bírói felülvizsgálat követelményét. Nem hatékony a bírói jogvédelem akkor, ha eljárási vagy anyagi jogi akadálya van annak, hogy a bíróság önálló, érdemi vizsgálatot végezzen, a felek jogairól érdemben döntsön.¹¹⁴ Abban az esetben, ha a jogalkotó elmulasztja szabályozni a munkáltatói felmentés törvényi feltételeit, és lehetőséget ad a döntés indokolásának mellőzésére, a bíróság a felmentés jogszerűségét érdemben korlátozott keretek között tudja csupán elbírálni, ezért az ilyen megoldás aránytalanul korlátozza a bírói jogvédelemhez való jogot. A felmentés feltételeit szabályozó jogszabályi rendelkezések – vagyis a munkáltatót megillető felmentési jog rendeltetésének törvényi meghatározása – hiányában gyakorlatilag nem, vagy csak nehezen bizonyítható, hogy a felmentés jogát a rendeltetésének megfelelően gyakorolták-e. Az érdemi bírói jogvédelem

¹¹² Ktv. 17. §.

¹¹³ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997., 272.

¹¹⁴ Delcourt v. Belgium 1970. január 17. Series A no. 11., illetve Barberà, Messegué és Jabardo v. Spanyolország 1988. december 6. Series A. no 285-C.

lehetőségének e korlátozása nem nyújt valódi, hatékony jogvédelmet a munkáltató visszaélészerű, önkényes döntésével szemben.¹¹⁵

Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke értelmében az emberi méltóság sérthetetlen, a XVII. cikk (3) bekezdése szerint minden munkavállalónak joga van az emberi méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez. Az emberi méltósághoz való jog alapján minden embert emberhez méltó bánásmód illet meg, az egyén pedig jogosult arra, hogy a minden embernek kijáró tisztelettel, az emberi személyiség értékét szem előtt tartva bánjanak vele. Az emberi méltósághoz való jog alapján az egyén autonómiájának, önrendelkezésének léteznek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva az ember alany marad, és nem válhat eszközzé vagy tárggyá.¹¹⁶

Az önkényes megszüntetés elleni védelem emberi méltósággal való szoros kapcsolata ugyancsak kimutatható az Alkotmánybíróság érvelésében. Az indokolatlan felmentés elleni jogvédelem hiánya következtében ugyanis egyúttal az emberi méltósághoz való jog is sérelmet szenved. Amennyiben ugyanis a jogalkotó a kormányzati törekvések egyszerűbb megvalósítása érdekében jogi korlátok nélkül lehetőséget ad a jogviszony munkáltató által történő megszüntetésére, ez magában hordozza a jogviszony önkényes, a munkáltató szubjektív megítélésén alapuló megszüntetésének lehetőségét, amelynek következtében előre kiszámíthatatlan módon kerülhet veszélybe a foglalkoztatott és családjának létfenntartása is. Mindez feltétlen alárendeltséget, kiszolgáltatott helyzetet teremt, amely helyzet, a kormánytisztviselőnek az állami feladatmegoldás „eszközeként” való kezelése ellentétes az emberi méltósággal.¹¹⁷ A fennálló jogviszonyt, az ember autonómiájának anyagi forrását az államnak védelemben kell részesítenie azokkal a munkáltató általi megszüntetésekkel szemben, amelyek önkényesek, és kizárólag a munkáltató szubjektív megítélésén alapulnak.

Amint arra Mélypataki Gábor e rendelkezés kapcsán helyesen rámutat, az indokolás-nélküliséget bevezető érvelés alapvetően téves: a szóban forgó jogviszony, mint minden munkajogviszony eleve aszimmetrikus szerkezetű, a kiszolgáltatottabb fél védelme e helyzetben pedig szükségszerű. Mélypataki Gábor kifejti: a jogalkotó tévúton járt, amikor arra hivatkozott, hogy az állami feladatok megvalósítását veszélyeztetheti, illetve megghiúsíthatja az indokolás nélküli lemondás lehetősége, hiszen a közszoigát köti az együttműködési kötelezettség és a lemondási idő is.¹¹⁸ Mivel a jogi aktusok, így a megszüntetésre irányuló egyoldalú jognyilatkozatok esetében is a mögöttesen meghúzódó indok jelöli ki a jogügyleti célt, és ebből lehet következtetni arra, hogy a cselekvés jó- vagy rosszhiszeműnek minősül-e,¹¹⁹ elengedhetetlen indokoláshoz kötni a munkáltató oldalán a jogviszony megszüntetését.¹²⁰

¹¹⁵ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011., 80–82.; 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011., 195–196.

¹¹⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991., 308.

¹¹⁷ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011., 82–83.; 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011. 196. E körben ismét utalunk az eszköszemléletű megközelítésre, amelynek ismét egy jogtörténeti bizonyítékát látjuk az indokolás nélküli felmentés alkotmányellenes rendelkezésében.

¹¹⁸ MÉLYPATAKI 2011, 490–491., 497.; MÉLYPATAKI 2013, 63–64.

¹¹⁹ MÉLYPATAKI 2013, 63.

¹²⁰ A felmentés indokolásnélküliségét megállapító szabályozásról lásd még: FERENCZ 2010; FERENCZ 2012; FERENCZ 2013, 162–173.

A magyar szabályozás e sajátos és egyben rövid életű megoldása voltaképpen nyílt cáfolata mindannak, ami a közzolgálatot – a korábban vázolt számos azonossága mellett – megkülönbözteti a magánmunkajogtól. A közzolgálat történeti fejlődése során az állam szolgálai hagyományosan privilegizált helyzetben voltak. Mivel a köz szolgálata „teljes odaadást és hűséget kíván”,¹²¹ ezért cserébe az államnak előjogokat, valamint a fokozott stabilitás ígérését kell biztosítania.¹²² Történeti visszatekintésben éppen a közzolgálat volt az, ahol először átlátható eljárások és szabályok alakultak ki az alkalmazott elmozdítását illetően, és ebből következően éppen a közzolgálat volt az, amelyben a jogviszony megszüntetésére általános szabály szerint kizárólag fegyelmi eljárás keretei között, tiszteséges eljárásban, garanciális rendelkezések által „körülbástyázva” – a közjog védőszárnyai alatt – kógens rendelkezések alapján kerülhetett sor. A közzolgálat tekintetében az indokoláshoz kötöttséget indokolja a köz szolgálata és a közérdek védelme is, a közzolgálati jogviszonyok stabilitása ugyanis nem „csupán” az embert közvetlenül, hanem közvetetten a közérdeket és a közjót is védelmezi. A közzolgálat stabilitása a közigazgatás egészséges, közvetlen politikai befolyástól mentes és szakmai alapon történő működésének záloga a zárt közzolgálati rendszerekben. Amennyiben a közzolgálati alkalmazottak esetében hiányzik a fokozott jogi védelem, „a társadalom tárt kapukat nyit a korrupció előtt”.¹²³

Mindez megerősíti azt a korábbi megállapításunkat, amely szerint az Alkotmánybíróság nem igazolható módon tett különbséget az önkényes megszüntetéssel kapcsolatban a magánmunkajog és a közzolgálat munkajoga között. A jogi korlátok nélküli, észszerű és alapos indokolással nem alátámasztható önkényes megszüntetés sérti az emberi méltóságot. A munkajogviszony önkényes megszüntetése elleni védelem – függetlenül attól, hogy a magánmunkajog vagy a közzolgálati munkajog területén szabályozott munkajogviszonyról van-e szó – nemcsak az állam munkához való joghoz kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettsége körébe, hanem az emberi méltóság védelmével összefüggő kötelezettsége körébe is tartozik.

8. Következtetések

A szabályozás fentiekben bemutatott „szemelvényei” a zárt rendszer logikájával aligha egyeztethetők össze. Az egyes jogállási törvények egy felhígult, a felszínen a kötött felmentési rendszer „arcát” mutató, de belül annak korlátait átlépő, kötetlenebb felmentési rendszer irányába való elmozdulás jeleit mutatják. Az egyes jogintézmények számos esetben súlyos belső ellentmondásokat hordoznak magukban, és szép számmal tartalmaznak kevésbé átgondolt, dogmatikai szempontból hibás megoldásokat.

Amint az elemzésünkéből is látható volt, a közzolgálati foglalkoztatási jogviszonyokat napjainkra a differenciált szabályozás és az ebből fakadó erős széttöredezettesség jellemzi, amelyet dogmatikai szempontból megkérdőjelezhető, *ad hoc* jellegű és illogikus megoldások szönek át. A rendszer jelenleg ugyan biztosít egyfajta védelmi szintet, ám ez messze került a zárt rendszerek ideáltipikus stabilitástól, az a védelmi szint eróziója, a kiterjedt

¹²¹ MAGYARY 1942, 387.

¹²² KERTÉSZ 1964, 179.

¹²³ LINDER 2013b, 145.

megszűnési, illetve az egyre szélesedő és rugalmas értelmezést tűrő felmentési tényállások bevezetése nyomán fellazult, és nyíltabbá vált. Az egyes elemek – ideértve az egyes megszűnési és megszüntetési tényállásokat, a felmondási időt és a végkielégítést is – vizsgálata alapján megállapítható, hogy a közszolgálatban foglalkoztatottak egyre kevésbé vannak biztonságban. A magyar közszolgálati szabályozás a huszonöt évvel ezelőtti állapotokhoz képest egy kötetlenebb, a szolgáltató számára könnyebb és olcsóbb megszüntetési struktúra irányába mozdult el. A felmentési okok túlburjánzása, illetve a széles munkáltatói mérlegelést lehetővé tevő tényállások azt eredményezik, hogy a közszolgálati tisztviselő jogviszonya napjainkban lényegében ingoványosabb talajon áll, mint az Mt. hatálya alatt álló munkavállalóé. Mindez megkérdőjelezi a közszolgálati életpálya relevanciáját, valamint annak meglévő és egyébként értékes elemeit. Viszonylagos stabilitás és kiszámíthatóság nélkül nem építhető fel életpálya, még abban az esetben sem, ha azt más életpályaelemek hivatottak kompenzálni. E megállapítások tükrében álláspontunk szerint feltétlenül szükséges lenne újragondolni a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnésének és megszüntetésének rendszerét.

VI. A közszolgálati alkalmazottak előmeneteli rendszere

Bevezetés

Az adott munkahelyen az egyre magasabb pozícióba jutás, illetve a folyamatos előrehaladás lehetősége fontos szempont a munka világában, olyannyira, hogy akár a munkahelyválasztás egyik alapeleme is lehet. A magasabb pozíció magasabb díjazást is jelent a munkavállaló számára, a munkavállalók egy jelentős része pedig szeretne idővel többet keresni és karriert befutni. A kulcsszó ebben az esetben a karrier, a köznyelvben is ezt a kifejezést használjuk: szép karriert futott be. Kérdés azonban, hogy mit is jelent a karrier, és mit az előmenetel. Ebben a fejezetben ezekre a kérdésekre keressük a választ. Első lépésként az előmeneteli jogi természetével, majd az életpálya és a besorolás kérdéseivel foglalkozunk, végezetül a vezetőkre vonatkozó speciális szabályokat elemezzük.

1. Az előmeneteli jog természete és tartalma

Az előmeneteli jog általánosságban a munkavállalónak/szolgálatvállalónak egy adott munkaszervezeten belüli fokozatos előrelépését vagy annak lehetőségét jelenti. Az előmeneteli jog lehetősége adott mind a magánigazgatási, mind a közszolgálati rendszerekben. A magánigazgatási rendszereket most a lehető legszélesebben értelmezzük. Ez azt jelenti, hogy elismerjük az előmeneteli jog lehetőségét azon területeken is, ahol az Mt. szabályait kell alkalmazni. Ahhoz, hogy egy jól alkalmazható előmeneteli rendszer alakuljon ki egyes munkáltatóknál, optimális üzemmérettel is rendelkezni kell. A kisvállalkozások egy jelentős részénél és a mikrovállalatoknál csak igen korlátozott mértékben beszélhetünk előmeneteli rendszerről. Az előmeneteli jog hiánya azonban nem feltétlenül jelenti az előrelépési lehetőségének a hiányát. Az előmeneteli jog szükséges optimális üzemmérettel a gazdasági szektorban elsősorban a nagyobb cégek és a multinacionális vállalatok rendelkeznek. A gazdasági szektorban az előmeneteli jog szempontjából igazából nincs jelentősége annak, hogy magántulajdonú vállalkozásról vagy köztulajdonban álló munkáltatókról beszélünk. A gazdasági szféra cégei vonatkozásában az előmeneteli jogra nincs külön törvényi rendelkezés, hanem a tulajdonosok és/vagy a munkáltatók törvényi keretek között tudják kialakítani a szervezeti struktúrát. Azt a szervezeti struktúrát, amely meghatározza a szervezetben való feljebb jutás lehetőségét is. Az előmeneteli jog az esetek egy részében ténylegesen előre elrendelt esemény, de általában érdemekre és eredményekre alapuló jutalmazási eszköz.

Az előmeneteli jog érvényesülésének klasszikus terepe hazánkban a közszolgálati jogviszonyok területe. A közszolgálati jogviszonyokban a jogalkotó a karrierrendszerre alapozva határozza meg a szolgálatvállalók előrelépési lehetőségét. A magyar közszolgálati rendszerre vonatkozóan a jogalkotó és több alkalommal az Alkotmánybíróság is úgy foglalt állást, hogy az egy zárt karrierrendszer jellemzőit hordozza magában. Az Alkotmánybíróság

többször megismételte határozataiban azt a véleményt, amely szerint „a zárt közzszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közzszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem.”¹

Az Alkotmánybíróság indokolásából is kitűnik, hogy a magyar közzszolgálati rendszer egy kötött, a felek számára a jogviszony tartalmának alakítása szempontjából szinte semmilyen mozgásteret sem engedélyező rendszer. A jogviszony keletkezésétől kezdődően az előmenetel meghatározásán keresztül a jogviszony megszűnéséig minden szabályozott. A zárt rendszerek egyik jellemzője a jogviszony tartalmi elemeként az előre meghatározott előmeneteli rend is, egy előre meghatározott karrierút formájában. Ennek az előre meghatározott karrierútnak a lényege, hogy a tisztviselőt a gyakornoki pozíciótól elvezesse a nyugdíjas korig, biztosítva számára a tudásának és a képességeinek megfelelő pozíciókat. A karrierút biztosításának a lehetősége hivatott kompenzálni azokat a hátrányokat, amelyek a versenyszférával szemben a közzszolgálatot jellemzik. A közzszolgálati szférában a bérek nem olyan mértékűek, mint a gazdasági szektorban, de a jogszabályban rögzített előmeneteli rendszer – ideális esetben – a biztonság érzetét adja. A szolgálatvállaló már a pályája elején látja, hogy milyen távot kell befutnia.² Ezáltal lenne az előmeneteli szabályok rögzítése a közzszolgálat egyik pozitívuma, annak teljes átláthatósága és tervezhetősége okán. A zárt közzszolgálati rendszerekben megfogalmazott előmeneteli rendszerekben beépített automatizmus van, emellett azonban a nyitott rendszerekre jellemző kézi vezérlés is működik. Ez a kézi vezérlés jelentősebb mértékben a később tárgyalandó címek adományozásával áll összefüggésben.

Az eddigiekből adódó kérdés, hogy milyen kört fed le a zárt közzszolgálati rendszer. A teljes hazai rendszerben érvényesül a karrierelv, vagy esetleg a német rendszerre hasonlít abban a tekintetben, hogy csak a *Beamter* a kiemelt státuszú és előre meghatározott előmenetellel rendelkező személy? A kérdést a magyar jogértelmezés fényében nem egyszerű megválaszolni. Ez két tényezőre vezethető vissza. Az egyik az, hogy a civil közzszolgálat egyes szegmenseinek elemei nagyon sokáig párhuzamosan fejlődtek.³ A másik, hogy e párhuzamos fejlődés ellenére létezik olyan alkotmánybíróági döntés, amely szerint a munkavégzésre irányuló jogviszonyban állóknak az a csoportja, akik köztisztviselői jogviszonyt létesítenek, a közalkalmazotti jogviszonyt létesítettek körétől elkülönült csoportba tartoznak, így e jogviszonyok egymással nem összehasonlíthatók.⁴

Az Alkotmánybíróság ez utóbbi érveléséből adódna a kérdés, hogy amennyiben a közalkalmazotti és a köztisztviselői réteg a jogviszony sajátosságai okán nincsenek összehasonlítható helyzetben, mégis hogyan értelmezhető az a tény, hogy mindkét jogviszonyban előre meghatározott karrierutak vannak. A teljességhez kétségtelenül hozzátartozik, hogy eltérő alapon működő karrierutakról beszélünk. Kérdés továbbá, hogy ez a különbség

¹ 8/2011 (II. 18.) AB határozat.

² HORVÁTH A. 2015, 101–102.

³ Lásd részletesebben: HORVÁTH A. 2015, 13–19.; HORVÁTH I. (é. n.).

⁴ 25/2003. (V. 21.) AB határozat.

vajon abból adódik-e, hogy a két jogviszony nem összehasonlítható. Meglátásunk szerint erre a kérdésre nem itt kell keresnünk a választ. A két jogviszony összevetésénél az előmeneteli rendszer csupán egy eleme a vizsgálandó tényezőknek. Mindkettő a magyar közszolgálati jogi szabályozás része, az összehasonlíthatóság kérdésének pedig a foglalkoztatási jogviszony jellegéből kellene kiindulnia. Ennek vizsgálata alapján épp az alkotmánybírói döntés ellenkezője lenne megállapítható. Az előmeneteli rendszerben keletkezett különbségek nem abból fakadnak, hogy a két terület hogyan viszonyul egymáshoz. Már csak azért sem, mert mind a közalkalmazotti, mind a tisztviselői jogviszonyok a zárt közszolgálati rendszer elemei. Mindkettő saját szabályokkal rendelkezik. A közalkalmazotti és a tisztviselőkre vonatkozó előmeneteli rendszerek különbözősége egyrészt abból adódik, hogy a munkakörökben van jelentős eltérés. A tisztviselői jogviszonyokban akár köztisztviselői, akár kormánytisztviselői vagy állami tisztviselői jogviszonyról van szó, ugyanazok az elvégzendő feladatok. Ehhez képest a közalkalmazotti jogviszonyokban teljesen másfajta munkavégzés történik. Ez azonban bőven elegendő ahhoz, hogy ne beszéljünk egy minden elemében egységes közszolgálati rendszerről olyan értelemben, ahogyan azt Magyary Zoltán is elképzelte,⁵ vagy ahogyan az egy jóval későbbi koncepcióban felmerült.⁶ Itt a közszolgálat egységét az azonos alapelvek és azonos metódusok alapján kell értelmezni, de nem a szabályozás szintjén. Az egységes közszolgálat egyik buktatója az előmeneteli és illetményrendszer meghatározása volt. Ebben jelentős érdeksérelmek okozása nélkül nem lehet egységes szabályokat kialakítani. A teljesen egységes közszolgálat kialakítása nem is lehet cél, az egységes elveken és megoldásokon alapuló rendszer, rendszerek kialakítása viszont igen.

A közalkalmazottak általános Kjt.-beli előmeneteli táblázata a besorolást betűkkel és számokkal kombinált koordinátarendszerben valósítja meg. Ennek a megoldásnak az alapját az adja, hogy a közalkalmazott nem önálló foglalkozás, mint a tisztviselő, hanem gyűjtőfogalom, amely több különböző foglalkozást foglal magában. Az egyes foglalkozások közalkalmazotti jellegét a jogi szabályozás adja, azon belül is a Kjt. 1. §-ában megfogalmazott „összevont” személyi és szervezeti hatály. Minden olyan foglalkozás és szakma idetartozik, amely a közszükséglet kielégítéséhez kapcsolódó állami vagy önkormányzati fenntartású intézményrendszeren keresztül valósul meg.

A fentiekben jelzett okok magyarázzák azt, hogy miért szükséges a közalkalmazotti és a tisztviselői előmeneteli rendszereket elkülöníteni. További kérdés, hogy amennyiben a közalkalmazotti jogviszonyt olyan *genus* jogviszonynak tartjuk, amely több foglalkozást gyűjt magában, lehet-e egységes előmeneteli rendszert alkalmazni. A jogalkotó megpróbálkozott ezzel: a Kjt tartalmazza az anno egységesnek szánt előmeneteli rendszert, amelyet folyamatosan frissít és módosít a jogalkotó. Ezzel párhuzamosan egy másik tendencia is érvényesülni látszik, ez pedig az életpályamodellek megjelenése. Az életpályamodellek elsősorban a közalkalmazotti területeken jelentkeztek.⁷ A jogalkotó megítélésében az életpályamodell lényege az adott szakma számára vonatkozó új vagy megújított előmeneteli és illetményrendszer. Ez azt jelenti, hogy a Kjt.-ben meghatározott előmeneteli rendszer rövid időn belül szubszidiárius jellegűvé válhat.

⁵ MAGYARY 1942. Az egységesség kérdéséről lásd még: MÁRTONFFY 1988, 261–269.

⁶ VADÁSZ 2006.

⁷ A pedagógusoknál, egészségügyi alkalmazottaknál és a szociális területeken.

Az életpálya mint kifejezés azonban nem csak a közalkalmazotti szektor sajátja. A jogalkotó nyilatkozata és szándéka alapján az Áttv.-ben megfogalmazott szabályok is egy életpálya elemei, „szakmai, közigazgatás-politikai és tudományos szempontból is megalapozott tehát ennek a szintnek a kiemelt és modell-szerű kezelése és az életpálya szabályozásban első helyre vétele”.⁸

Az életpályák folyamatos kialakítása és megjelenése az eddig sem teljesen egységes elveken működő közszolgálati rendszert még inkább szétaprózza, némileg megbontva a karrierelvet is.⁹ A közszolgálati rendszer darabjaira hullása generálja azt a további kérdést, hogy milyen mértékben van szükség a karrierrendszerre, továbbá, milyen elvek mentén kell megszervezni a közszféra dolgozóinak ezt a jogát. Ahhoz, hogy ezekre a kérdésekre válaszolni tudjunk, szükséges visszatekintnünk a múltba, és azt kell megnéznünk, hogy a korábbi korszakokban, hasonló helyzetekben mi volt a jogalkotó válasza. A legjobb kiindulópontnak Magyary Zoltán alábbi gondolata kínálkozik:

„Az egyik szempont a szolgálati idő és a rangidősség lehet. Ez önmagában véve megnyugtató eredményt sem az alkalmazott, sem a közszolgálat szempontjából nem adhat, mert az egyéni képességek és tulajdonságok közt elhanyagolhatatlan különbségek vannak. A másik alkalmas szempont a munkateljesítmény, az eredményesség. A tudományosan kifejlesztett minősítési rendszer az objektív megítélésnek legmegbízhatóbb eleme és a kegyencbefolyás kiküszöbölésére a leghatékonyabb. Ennek a szempontnak kizárólagos alkalmazása azonban szintén nem vezet megnyugtató eredményekre és ezért az a tapasztalat, hogy mindkét szempontot és ezenkívül még más elemeket is együttesen mérlegelni kell, hogy a személyzet munkakedvét és munkateljesítményét az előléptetések minél kevésbé érintsék károsan.”¹⁰

A Magyary által megfogalmazott követelményeknek máig érvényesnek kellene lenniük akár a már meglévő előmeneteli rendszerek, akár a frissen kialakított előmeneteli rendszerek vonatkozásában. Az életpályamodellek kialakítása kapcsán az egyik legnagyobb hiba, amelyet a jogalkotó elkövethet, ha csak egy típusú rendszerben gondolkodik. Magyary is kifejti, hogy önmagában egy automatikus rendszerben történő előrejutás, ami a zárt rendszerek általános jellemzője, nem elegendő. Az előmenetelről való döntéshez szükségesek olyan objektív mércék, amelyek segítenek a vezetőknek eldönteni, hogy az adott személy feljebb léphet-e, vagy sem. Ez a tény két dologra világít rá. Az egyik, hogy az előmeneteli rendszer sohasem csak önmagában álló rendszer. Az előmeneteli jog értelmét a hozzákapcsolódó további két elem adja:

- a teljesítményértékelés és a minősítési rendszer,
- az illetményrendszer.

Ez a három elem folyamatos kölcsönhatásban van egymással. A teljesítményértékelés objektív vagy éppen kevésbé objektív módszerein keresztül értékelhető a közszolgálati alkalmazott tevékenysége. Ha a minősítési rendszerben megfelelő értéket kap, akkor van lehetősége előrelépni, ami általában magasabb illetménnyel jár. A minősítési rendszereket

⁸ Áttv. általános indokolás.

⁹ Ebbe a sorba tartozhat a fő szövegben elemzetteken kívül a 2017. évi CLXXXVII. törvény a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról, amelynek célja az országgyűlési köztisztviselők számára az életpálya meghatározása.

¹⁰ MAGYARY 1942, 439.

és az illetmény kérdéseit önálló fejezetekben tárgyaljuk, itt csak jelzésszinten említettük meg a felmerülő összefüggések okán.

A Magyary-idézet által sugallt második gondolat a rugalmasság bizonyos fokú engedélyezése, azaz a nyitott rendszerek egyes megoldásainak átvétele és alkalmazása az előmeneteli és illetményrendszerekben. Ezt azért is szükséges kiemelnünk, mert a zárt és nyílt közszolgálat elemei amúgy is keverednek a mai rendszerekben.¹¹ A kérdés már régen nem ez, hanem a keveredés mértéke.

A nyílt közszolgálati rendszerek jellemzője a magánjogi megoldásokhoz közelítő vagy azokkal teljesen azonosuló munkafeltételek meghatározása. A nyílt rendszerekben a közszolgálati alkalmazottak közelebb állnak a munkavállalói státuszhoz. Az ilyen megoldásokra jó példa az Egyesült Királyság és Svédország.¹² Ezekben az államokban az előmenetel kevés kivétellel a felek közötti szabad alku alapján valósul meg. Bizonyos esetekben a kollektív szerződés szerepe is jelentős. A nyitott rendszerek a zárt rendszerek válságával együtt jelentek meg. Magyarországon a nyílt rendszerek hatása az NPM-en keresztül érvényesült. A magyar közszolgálati rendszerben meghatározott előmenetel egy vegyes szabályokon alapuló rendszer. A zárt karrierrendszerek által determinált, de a nyílt rendszerek szabályait is ismerő és alkalmazó előmeneteli rendszerről beszélhetünk.

A fejezet további részében az előmeneteli szabályok gyakorlati megvalósulását vizsgáljuk, tekintettel az eddig leírt elméleti felvetésekre.

2. Besorolás vagy munkakör

Az első vizsgálati kérdés a jogszabályhelyek elemzését megelőzően a besorolás és a munkakör kapcsolata. A magyar közszolgálatban kialakított előmeneteli rendszerben a munkakör és a besorolás egymástól elkülönülő fogalmak. Ennek a kettősségnek az értelmezéséhez szükséges megvizsgálnunk a kormánytisztviselő, köztisztviselő definícióját. A Kttv. 6. § 13. pontja szerint kormánytisztviselő, köztisztviselő a Kttv. 1. és 2. §-ában felsorolt szervek (együtt közigazgatási szerv) feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza, kivéve ha ezt a tevékenységet a Kttv. 1. § c) pontja szerinti rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél más jogviszonyban álló személy végzi. A hivatkozott törvényi definíció egészen pontosan kijelöli, hogy egy közszolgálati tisztviselőnek milyen feladatai vannak a munkája során. Ebből adódóan mondhatjuk azt, hogy a besorolás fokozatától függetlenül a tisztviselő végig ugyanazt a munkakört tölti be, ami esetlegesen egyes előrelépéseknél módosulhat, kiegészülhet. A besorolás és előmenetel azt igazolja, hogy a tisztviselő lojális munkaerő, aki jól végzi a feladatát, éppen ezért a karrierrendszerben meghatározott ranglétrán előreléphet.

A fent említett kettősség a besorolási rendszer általános szintjén jól érzékelhető. A fogalmak összemosása és nem következetes használata a vezetői besorolásoknál érzékelhető. Ez abból adódik, hogy a Kttv. szakított azzal a gyakorlattal, hogy a tisztviselő az alapbesorolása mellé kapja meg valamilyen formában a vezetői feladatokat, a vezetői munkakört.

¹¹ KÁRTYÁS 2015b, 107–108.

¹² MÉLYPATAKI 2010.

A jogalkotó ezt a vezetőknél egybefoglalta, így a vezetői beosztás egyszerre besorolási szabály és munkakör is, ami nem feltétlenül szerencsés megoldás. Az új megoldás kevésbé jeleníti meg az állásbiztonságot, és így a vezetők jogviszonyának megszüntetése a vezető állású munkavállalókéhoz hasonlatos.

Ez a megoldás némileg át is vezet bennünket azokhoz az álláspontokhoz, amelyek szerint a közszolgálati díjazási rendszert a mostani, főleg időtényezőn alapuló előmeneteli rendszertől függetleníteni kellene, és a munkakör-értékelési rendszer bevezetése válna szükségessé. A magyar közszolgálati rendszer ugyanis folyamatosan töltődik fel ilyen munkakörökkel.¹³ Az Áttv. előmeneteli rendszere talán egy lépés lehet a munkaköri rendszerek felé, csak éppen a munkaköralapú közigazgatás hiányzik mellőle. Azáltal, hogy a jogalkotó az egyes besorolási osztályokon belül megszüntette a fizetési fokozatokat, ugyan nagyobb teret biztosít az adott tisztviselő teljesítményének értékelésére, de ez az adott beosztásban ellátott munkakörétől független. Hiszen az értékelési kötelezettség mindenkire kiterjed, és nem differenciál munkakörönként. A jelenlegi rendszerben nincs is erre mód, és nem is biztos, hogy ez szerencsés lenne. A munkakör-értékelési rendszer sokkal jobban széttagolná a jelenlegi közszolgálati előmeneteli rendszert. A munkaköralapú rendszer másrészt a jogviszonyokkal összefüggő nagyobb szintű rugalmasságot is feltételezne, és nem csak a munkáltató oldaláról.

A nyílt rendszerekben a fentiek szerinti munkaköralapú rendszer kevésbé problematikus, mert ott a tisztviselők esetében a hivatallal történő egyéni megállapodások és a kialakított kollektív szerződések irányadók.¹⁴ A magyar rendszer jelenlegi állapotában túl merev a munkaköralapú rendszer bevezetéséhez.

3. A tisztviselők előmeneteli rendszere

3.1. Általános szabályok

Az alábbiakban a tisztviselőkre irányadó besorolási és előmeneteli szabályok vizsgálatát végezzük el. Jelen fejezet rész keretei között párhuzamosan fogjuk vizsgálni a kormánytisztviselői, a köztisztviselői és az állami tisztviselői jogviszonyok vonatkozó szabályait. Ennek a párhuzamosságnak a kiemelése – ahogy azt a korábbi részekben már többször megtettük – azért is szükséges, mert a jogalkotó a három teljesen egyforma közszolgálati jogviszonyt nem mindig azonos elvek mentén szabályozza. Ez tapasztalható a besorolás, az előmenetel, az illetmény és a teljesítményértékelés területén is.

A jogintézmény alaposabb vizsgálatát megelőzően el kell helyeznünk a besorolást és az előmenetelt a jogok és kötelezettségek rendszerében. A Kttv. 75. § (1) bekezdés c) pontja alapján az államigazgatási szerv kötelezettsége a kormánytisztviselő előme-

¹³ BOKODI 2012, 21–22.

¹⁴ Svédországban a közszolgálati jogi szabályozás jelentős mértékben megegyezik a munkajogi szabályozással, ezért nemcsak a jogszabályi rendelkezéseknek, hanem a kollektív megállapodásoknak is jelentősége van. Erről részletesebben lásd: HAZAFI 2009b, 22.; illetve lásd még: Collective Bargaining in the Public Service in the European Union (2015). *Working Paper*, No. 309. Geneva, International Labour Office. 5. Elérhető: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_429795.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 23.)

netelének feltételeit biztosítani. Ezt a rendelkezést egészíti ki a Kttv. indokolása, amely az államigazgatási szerv közszolgálatból fakadó speciális kötelezettségeként rögzíti a kormánytisztviselő törvény szerinti előmenetele feltételeinek biztosítását, a kormánytisztviselővel szembeni teljesítménykövetelmény megállapítását, a teljesítménye értékelését és a minősítését. Az előmenetel azonban nemcsak jogot, de kötelezettséget is keletkeztet a kormánytisztviselő oldalán. Egy áttételesen megfogalmazott kötelezettség, a Kttv. 76. §-ában megfogalmazott kötelezettség teljesítése is szükséges ahhoz, hogy előrelépésről lehessen szó. Ennél konkrétabb követelményt fogalmaz meg a Kttv. 80. §-a, amely szerint a kormánytisztviselő jogosult az előmenetelhez, és köteles a központilag vagy az államigazgatási szerv által előírt képzésben, továbbképzésben vagy átképzésben – ideértve a közigazgatási vezetőképzést is – részt venni. Kiemelhető, hogy mindez egyszerre jog és kötelezettség a tisztviselő oldalán. Nem elég csak a munkafeladatokat elvégezni ahhoz, hogy valaki az előmeneteli rendszerben feljebb kerülhessen, hanem a kötelezően kiírt képzéseken részt kell venni, és a vizsgákat teljesíteni kell. Ennek a szabálynak az élet némileg tompítja a kommentár, amely kifejti, hogy a kormánytisztviselők előmeneteli rendszere tekintetében a legjelentősebb befolyásolási tényező a képzési és továbbképzési rendszer. A képzéseknek vannak kötelező és önkéntesen vállalható részei. A kötelező továbbképzéseket a jogszabály írja elő, és csak ezek teljesítése esetén lehetséges az előmenetel. Az állami tisztviselőkre vonatkozó szabályok rész-egész viszonyban állnak a Kttv. rendelkezéseivel. A Kttv. az általános jogszabály, ehhez képest az Áttv. a *lex specialis*. Az állami tisztviselőkre annyiban alkalmazható az általános szabály, amennyiben az Áttv. nem tartalmaz speciális rendelkezést.

3.2. Besorolás

Ahhoz, hogy az előmenetel kérdéseit alaposan meg tudjuk vizsgálni, szükséges kijelölnünk egy kezdőpontot. Ilyen kezdőpontként azt a momentumot emeljük ki, amikor a tisztviselő bekerül az előmeneteli rendszerbe. Az előmeneteli rendszerbe való bekerülés a jogviszony keletkezésével egyidejűleg valósul meg. A Kttv. 43. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai határozzák meg a munkáltatónak azt a kötelezettségét, amely szerint a kinevezési okmányok tartalmaznia kell a kormánytisztviselő:

- besorolásának alapjául szolgáló besorolási osztályt, besorolási és fizetési fokozatot,
- illetményét, annak a besorolása szerinti alapilletményéhez viszonyított beállási szintjét.

Jelen fejezet keretei között az illetménnyel nem, csupán a besorolással mint önálló jogintézménnyel foglalkozunk. A besorolás kapcsán felmerülő kérdés, hogy milyen kritériumok alapján történik a besorolás. Ebben a tekintetben egységes kritériumokat fogalmaz meg mindkét jogszabály. A Kttv. 116. §-a (amely a kormánytisztviselőkre vonatkozik), a Kttv. 228. §-a (amely a köztisztviselőkre vonatkozik) és az Áttv. 13. § (1) bekezdése szerint két fontos eleme van a besorolásnak. Az egyik a megfelelő iskolai végzettség, a másik pedig a szolgálati idő mértéke. A Kttv. a kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött időt, a köztisztviselőkre vonatkozó szabály a közszolgálati jogviszonyban eltöltött időt, míg az Áttv. az állami szolgálati jogviszonyban eltöltött időt veszi figyelembe. Az egyes szolgálati idők

közötti különbség csak első megközelítésre tűnhet nagynak. Az eltérő elnevezéseken túl valójában nincs különbség a három fogalom között. A Kttv. 8. § (5)–(8) bekezdései tartalmazzák mindazokat az előzetes szolgálati időket, amelyeket a munkáltatónak a besorolásnál figyelembe kell vennie. A jogalkotó nem szűkíti le a beszámítható jogviszonyok körét: a Kttv. szinte az összes munkavégzésre irányuló jogviszonyt felsorolja. A tágan értelmezhető szabályokból adódóan a külföldi munkavégzés is beszámítható¹⁵ a megfelelő külföldi hatóság által kiadott okirat hiteles fordításával.

A jogalkotó az elismerhető jogviszonyok tekintetében egy időbeli határt állított fel. A fordulópont 1992. július 1., a korábbi köztisztviselői törvény, a Ktv. hatálybalépése. A Kttv. 8. § (6) bekezdése szerint az (5) bekezdés alkalmazása szempontjából az 1992. július 1-jét megelőzően munkaviszonyban töltött időként jogszabály alapján elismert időtartamból – tekintet nélkül arra, hogy annak ideje alatt munkavégzésre irányuló jogviszony fennállt-e, vagy ilyen jogviszony fennállása esetén érvényesült-e munkavégzési kötelezettség – hat hónapot kell beszámítani. Állami szolgálati jogviszonyban töltött időnek minősül a Kttv. szerinti kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött idő, valamint a Kttv. 8. § (5)–(7) bekezdése szerinti időtartam.¹⁶

A besorolás alapjául szolgáló szolgálati idők között a két jogszabály (a Kttv. és az Áttv.) nem tesz különbséget. Ezek alapján az alábbi relációkkal jellemezhetjük az egyes szolgálati jogviszonyokra vonatkozó szolgálati időket meghatározó szabályokat némileg sarkítva:

- közzolgálati jogviszonyban eltöltött idő = kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idő = állami szolgálati jogviszonyban töltött idő.

Ebből is látható, hogy önmagában az elismerendő szolgálati idők tekintetében nincs különbség a három szolgálatijogviszony-típus között. Azt mondhatjuk, hogy az általános keretek között azonos módon kerül besorolásra a kormánytisztviselő, a köztisztviselő és az állami tisztviselő. A magyar rendszer zártságából adódóan jogszabálytanilag nehezen magyarázható ennek a szabálynak a triplázása. A tág értelemben megfogalmazott szabályok elősegítik az egyes jogviszonyok közötti átjárhatóságot. Bár a magunk részéről ismételtelen jeleznénk, hogy annak függvényében, hogy melyiket tekintjük kiindulópontnak, a másik két szolgálati jogviszony mintegy pszeudo önállósággal rendelkezik.

A besorolás szempontjából kiemelkedő fontossága van a leendő tisztviselő iskolai végzettségének. Ugyanis az iskolai végzettség határozza majd meg, hogy a tisztviselő milyen előmeneteli rendszerben folytathatja az útját. A klasszikus értelemben vett közzolgálatban 1992 óta egy duplikált előmeneteli rendszer létezik (mármint ami a felsőfokú, illetve a középfokú iskolai végzettséggel rendelkezőket illeti). A Kttv. 1. melléklete és az Áttv. 1. melléklete is tartalmaz az előmenetelre vonatkozó szabályokat. Az elv mindkét jogszabályban ugyanaz, a különbség majd a besorolás megvalósításában lesz. Annyi egységes mindkét jogszabályban, hogy a Kttv. 1. melléklet I. táblázata, illetve Áttv. 1. melléklet 1. táblázata rendelkezik a felsőfokú végzettséggel rendelkező tisztviselők előmeneteléről és illetményéről. A Kttv.-ben a II., illetve az Áttv.-ben a 2. táblázat a középfokú végzettséggel rendelkező tisztviselők előmeneteli és illetményrendszerét határozza meg. Ezen a területen, ahogyan azt korábban is említettük, csupán a rendezőelvek azonosak, de a megvalósítás

¹⁵ HAZAFI 2012, 63–64.

¹⁶ Áttv. 4. §. a) pont.

az Áttv. hatálybalépése óta nem. Az Áttv. egy sajátos előmeneteli struktúrát határozott meg, amely némileg eltér a Kttv.-ben rendezett előmeneteltől. Az előbb említett változás érvényes mind a felsőfokú, mind a középfokú végzettségűekre, ugyanakkor felvethető az a kérdés, hogy mennyire automatikus a besorolás az iskolai végzettség alapján. Természetesen a besorolás nem alanyi jogon történik, hiszen annak alapjául nem fogadható el akármilyen felsőfokú végzettség. A besorolásnál a feladatkörhöz előírt szakirányú felsőfokú végzettséget lehet figyelembe venni, a középfokú végzettségénél pedig mindig az érettségi vizsga megléte igazolandó.¹⁷

A felsőfokú végzettséggel rendelkező tisztviselők között az előmeneteli rendszer nem differenciál abból a szempontból, hogy milyen szintű felsőfokú végzettségről beszélünk. A besorolás és az előmenetel szempontjából nincs különbség annak alapján, hogy valaki alapidplomával vagy mesterdiplomával rendelkezik. Ez a tény önmagában is sértheti az egyenlő bánásmód követelményét, hiszen ugyanott kezdi az előmenetelt egy mester szakos diplomával rendelkező tisztviselő is, mint egy 3,5 éves képzésben részt vevő tisztviselő. A jogszabály annyi differenciát enged meg, hogy a Kttv. 120. § (2) bekezdése alapján vannak olyan végzettségek, amelyek mentesítik a tisztviselőt az alapvizsga letétele alól, így az ilyen végzettségű személyek nem gyakornokként, hanem fogalmazóként kezdik a tevékenységüket. A megszerzett végzettség minősítése is számít, ugyanis azt a pályakezdő kormánytisztviselőt, aki bizonyítványát, oklevelét kiváló vagy annak megfelelő minősítéssel szerezte meg, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába, illetve az előadó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába kell sorolni.

Az iskolai végzettségnek és a besorolásnak a központi államigazgatási szervek esetében van jelentősége. A Kttv. 40. § (2) bekezdése alapján a központi államigazgatási szerv alaptevékenysége keretében – ide nem értve a funkcionális tevékenységet – érettségi végzettségű kormánytisztviselőt nem alkalmazhat. Alaptevékenységének az minősül, amit jogszabály a szerv feladatkörébe utal, továbbá amit a miniszter, kormányhivatal vagy központi hivatal vezetője e körben alaptevékenységként határoz meg. Ez a szabály tehát negatív módon határozza meg az elvárt iskolai végzettséget.

3.3. A hatályos előmeneteli rendszer

A besorolás szabályainál már említettük, hogy a Kttv. és az Áttv. eltérő módon határozza meg a karrierutakat. Az alábbiakban ennek az összehasonlítását végezzük el. Mielőtt ezt megtennénk, mindenféleképpen érdemes kiemelni, hogy a szolgálati idő és az iskolai végzettség azok a feltételek, amelyek elhelyezik a tisztviselőket az előmeneteli rendszer koordinátatengelyein. Az iskolai végzettség határozza meg a besorolási osztályt (Kttv.), illetve az ügyintézői osztályt (Áttv.) (azzal együtt, hogy az I. vagy a II., illetve az 1. vagy a 2. tábla vonatkozik rá), a szolgálati idő pedig a besorolási (Kttv.), illetve az előmeneteli (Áttv.) fokozatot.

¹⁷ HORVÁTH A. 2015, 102.

2. táblázat

A felsőfokú végzettséggel rendelkező tisztviselők

Kttv. szerinti besorolás	Szükséges szolgálati idő (év)	Áttv. szerinti besorolás	Szükséges szolgálati idő (év)
Gyakornok	0–1	Állami fogalmazó I.	0–3
Fogalmazó	1–3		
Tanácsos	3–8	Állami tanácsos I.	3–11
Vezető tanácsos	8–16	Állami főtanácsos I.	11–25
Főtanácsos	16–25		
Vezető főtanácsos	25-től	Állami vezető főtanácsos I.	25-től

Forrás: saját szerkesztés a vonatkozó jogszabályok alapján

3. táblázat

A középfokú végzettséggel rendelkező tisztviselők

Kttv. szerinti besorolás	Szükséges szolgálati idő (év)	Áttv. szerinti besorolás	Szükséges szolgálati idő (év)
Gyakornok	0–2	Állami fogalmazó II.	0–3
Előadó	2–12	Állami tanácsos II.	3–11
Főelőadó	12–31	Állami főtanácsos II.	11–25
Főmunkatárs	31-től	Állami vezető főtanácsos II.	25-től

Forrás: saját szerkesztés a vonatkozó jogszabályok alapján

Jól látható, hogy a két törvény megoldásai többé-kevésbé átfedésben vannak. Ez azonban jogbizonytalanságot okozhat, illetve a közigazgatás rendszerén belül az egyes tisztviselői rétegek között feszültséget kelthet. Az előmeneteli rendszerek összehasonlításából is jól látszik, hogy nem szimpla tükrözés, hanem valódi eltérés figyelhető meg. Hogy mennyire volt indokolt ezeknek a tábláknak a bevezetése, arról részletesebben az illetményre vonatkozó fejezetben térünk ki részleteiben. Az eltérés abban valósul meg, hogy az Áttv. összeolvasztott egyes besorolási osztályokat, másrészt pedig nem épített be az egyes besorolási osztályokba besorolási fokozatokat. Véleményünk szerint ez a megoldás szembehelyezkedik a jogalkotónak azzal az akaratával, hogy egy átlátható karrierrendszert építsen ki. Az új rendszer nem tarja meg a fokozatos előrehaladás elvét. Ebben a rendszerben szakaszos ugrásokra van lehetőség, de két ugrás között jelentős mértékű a munkáltató ráhatása az illetményre. Ez pedig nem szolgálja a jogbiztonságot, és Magyary Zoltán korábban idézett gondolatainak sem felel meg.

A kérdés az, hogy a jogalkotó milyen szinten gondolja ezt a helyzetet átmenetinek. Az Áttv. 37. §-ának módosított rendelkezése szerint az állami szolgálati jogviszony – minisztériumokban, valamint a kormány, illetve a minisztériumok irányítása alatt álló, törvényben meghatározott központi államigazgatási szerveknél irányadó – szabályainak 2019. január 1-től történő bevezetéséről, valamint az ezzel összefüggő átmeneti szabályokról törvény rendelkezik.

Visszatérő újítás az Áttv.-ben hogy nemcsak a tisztviselők, hanem az ügykezelők előmenetelét is szabályozza. Korábban a Ktv. hatálya alatt létezett az ügykezelőkre előmeneteli rendszer, de azt felváltotta a munkáltatói jogkör gyakorlójának diszkrecionális jogköre. A Kttv. hatálya alatt a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult meghatározni az ügykezelő illetményét és egyéb körülményeit. Az Áttv.-ben azonban az előmeneteli rendszerben haladhatnak előre.

3.4. Előrehaladás, gyorsító és lassító tényezők

Az előmeneteli rendszerben történő előrehaladás normál ütemét az előző részben felvázolt táblázatok határozzák meg. A magyar rendszerben az előmenetel, ahogy említettük, nagyon sokszor automatizmusokra épül. A magyar rendszerben egy közszolgálati alkalmazott pályájának ciklusai a besorolás–minősítés–bérezés hármass fogalmi készlettel jellemezhetőek. A megszabott idő elérése, vagy bizonyos jogszabályi vagy a közigazgatási szerv által előírt feladat teljesítése eredményezi általában az előrelépést, a megfelelő minősítés birtokában, ami illetményemelést eredményez. Az előmenetel meggyorsítására vonatkozóan a Kttv. 120. § (1)–(2) bekezdése rendelkezik, egyben megkülönbözteti a kötelező és a méltánylást igénylő eseteket. Természetesen nemcsak gyorsítani, hanem lassítani is lehet az előmenetelt. A lassításnak vannak kötelező és lehetséges esetei is. A Kttv. 121–122. §-a rendelkezik ezekről a kérdésekről. Lassítani kell az előmenetelt, ha a tisztviselő a továbblépéshez szükséges feltételeket nem teljesítette, vagy lassítható maximum 1 évvel, ha nem megfelelő a tisztviselő minősítése. Az Áttv. tekintetében a gyorsító tényezőket lásd az Áttv. 14. § (3) bekezdésében, a lassító tényezőket pedig az Áttv. 13. § (8) bekezdésében, 14. § (1b) bekezdésében, valamint 17. § (1) bekezdésében.

A fentiekben túl az előmenetelben való lassítást jelenti bizonyos fegyelmi büntetések alkalmazása is.¹⁸ A Kttv. és az Áttv. az általuk megfogalmazott rendszerek különbözősége okán eltérő módon rendelkezik az előmenetelt érintő fegyelmi kérdésekről. A Kttv. 155. § (2) bekezdés c) és d) pontja tartalmazza az egy fizetési és egy besorolási fokozattal való visszavetést, ami a várakozási idő meghosszabbítását is jelenti. Az Áttv. 3. § (4) bekezdése ezektől eltérően egy előmeneteli fokozattal történő visszavetésről és a kiemelt ügyintézői osztályból általános ügyintézői osztályba visszavetéséről rendelkezik.

4. Címek adományozása és a kiemelt ügyintézői kör

4.1. A Kttv. szerint adományozható címek

Jelentős mértékben átalakult a címek meghatározása az Áttv.-ben a Kttv.-hez képest. Az Áttv. nem ismeri a címek adományozását, helyette a kiemelt ügyintézőkre vonatkozó rendelkezéseket vezette be. Az Áttv. átmeneti rendelkezései¹⁹ azoknál a hivataloknál, ahol át kellett térni a Kttv.-ről az Áttv.-re, 2016. július 1-től már nem is engedélyezték a korábban

¹⁸ Bővebben lásd: KENDERES 2015.

¹⁹ Lásd az Áttv. 31. § (4) bekezdését és 33. § (7) bekezdését.

a tisztviselőnek adományozott cím használatát, és az ezzel járó magasabb illetmény folyósítására is csak 2016. december 31-ig volt lehetőség.

A Kttv. hatálya alatt a Kttv. 126–128. §-a alapján az alábbi címek adományozhatók:

- közigazgatási tanácsadó/közigazgatási főtanácsadó,
- szakmai tanácsadó/szakmai főtanácsadó,
- címzetes vezető-tanácsos, címzetes főtanácsos, címzetes vezető-főtanácsos, címzetes főmunkatárs.

A Kttv. hatálya alatt a közigazgatási szerv vezetője közigazgatási tanácsadó címet az I. besorolási osztályba tartozó, legalább ötéves szakmai gyakorlattal és közigazgatási vagy jogi szakvizsgával, illetve teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozattal rendelkező kormánytisztviselőnek adományozhat. A közigazgatási tanácsadó a közigazgatási szervekre vonatkozó szabályok szerint vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezető-helyettesi illetményre jogosult. Ha a közigazgatási tanácsadó vezetői munkakört tölt be, a vezetői illetményre jogosult, ha az magasabb, mint a címe alapján járó illetménye. A közigazgatási főtanácsadói cím a fenti feltételek fennállása esetén, de tíz év szakmai gyakorlatot követően adható.

A hivatali szervezet vezetője szakmai tanácsadói, illetve szakmai főtanácsadói címet adományozhat annak az I. besorolási osztályba tartozó, szakmai gyakorlattal és közigazgatási vagy jogi szakvizsgával, illetve teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozattal rendelkező kormánytisztviselőnek, aki legmagasabb fokozatú, „A” minősítést kapott. Ennél a címnél nincs jelentősége a szolgálati időnek. A feltételek megfogalmazása túlságosan tág teret enged a munkáltatói mérlegelésnek a címek adományozása terén. Így előfordulhat, hogy a címet nem is azok a tisztviselők kapják meg, akik ténylegesen megérdemelnék. A szakmai tanácsadó, illetve a szakmai főtanácsadó az államigazgatási szervekre vonatkozó szabályok szerinti, vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezető-helyettesi, illetve főosztályvezetői illetményre jogosult.

A hivatali szervezet vezetője a tartósan kiemelkedő munkát végző felsőfokú iskolai végzettségű, közigazgatási szakvizsgával rendelkező kormánytisztviselőnek címzetes vezető-tanácsosi, címzetes főtanácsosi, címzetes vezető-főtanácsosi, az érettségi végzettségű kormánytisztviselőnek címzetes főmunkatársi címet adományozhat. Ez a cím a tartósan kiemelkedő lojális tisztviselőknek járó cím. A „címzetes” cím egy speciális eleme az előmenetelnek, amelyben a jogszabály pontosan meghatározza, hogy a címet viselő tisztviselő melyik fizetési fokozat alapján kapja majd az illetményét. Ha a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idő alapján eléri a címmel járó besorolási, fizetési fokozatot, akkor a cím megszűnik, és a kormánytisztviselő további előmenetelére az általános szabályok irányadók.

A címek adományozása körében a fejezet végére hagytuk a jogi szempontból legellentmondásosabb, a Kttv. 125. §-ában szabályozott „címekeket”. Az ebben a szakaszban meghatározott tanácsadói és főtanácsadói címekeket a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter az általa vezetett minisztériumban, valamint az általános politikai koordinációért felelős miniszter az általa vezetett minisztériumban adhatja.

A fentiek alapján léteznek:

- kormánytanácsadó/kormány-főtanácsadó,
- miniszterelnöki tanácsadó/miniszterelnöki főtanácsadó,

- miniszteri tanácsadó/miniszteri főtanácsadó (a továbbiakban együtt: főtanácsadó, tanácsadó).

A jogalkotó azon túl, hogy melyiket ki nevezi ki, nem tesz különbséget a feltételrendszerben. Az egyik legfontosabb szabályozási elem, hogy a Kttv. munkakörként említi ezeket a címeket. Azt azonban korábban is leírtuk, hogy a besorolás nem azonos a munkakörrel. A besorolás önmagában azt mutatja, hogy a tisztviselő karrierjének melyik pontján tart, de ez nem jelenti azt, hogy az előmenetelben való előrehaladtával a munkaköre is változik. Ennek megfelelően az ezzel a címmel rendelkező tisztviselőnek a „tanácsadó” vagy „főtanácsadó” nem az előmeneteli rendszerben elfoglalt helye, hanem a munkaköre. Ezt támasztja alá az is, hogy az ilyen címekkel rendelkező tisztviselők tekintet nélkül a kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött idejükre vezető-főtanácsosi vagy főtanácsosi besorolást kapnak. Ez két problémát is felvet. Az egyik, hogy tanácsadó esetén két év, főtanácsadó esetén öt év szakmai gyakorlat igazolásával szinte bárki betöltheti ezt a pozíciót. Lényeges kiemelni, hogy ebben a munkakörben meghatározott mértékű szakmai gyakorlat megléte, és nem közigazgatási gyakorlat szükséges.²⁰ Ez azt jelenti, hogy tanácsadói vagy főtanácsadói kinevezéssel és minimális szakmai idő igazolásával megkerülhető a teljes előmeneteli rendszer. Önmagában a kettő, illetve az öt év az előmeneteli rendszer alsó szegmenseihez lenne elegendő, nem pedig a főtanácsosi vagy vezető-főtanácsosi besoroláshoz. A szakmai gyakorlat teljesítésén túl a főtanácsadó munkakörbe való kinevezéshez a feladat ellátásához szükséges egyetemi szintű végzettség és szakirányú szakképzettség, tanácsadó esetében felsőfokú iskolai végzettség és a feladat ellátásához szükséges szakirányú szakképzettség, valamint mindkettő esetében jogi vagy közigazgatási szakvizsga vagy a közigazgatási szakvizsga alól a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által kiadott teljes körű mentesítés megléte szükséges még. A másik jelentős probléma, hogy véleményünk szerint ez a főtanácsadói/tanácsadói pozíció inkább politikai és szakpolitikai kérdésekhez kötődik, ezért nem is feltétlenül a közigazgatási előmeneteli rendszert kellene vele terhelni. A tanácsadói és a főtanácsadói pozíció véleményünk szerint inkább politikai pozíció, mintsem szakmai. További érdekesség, hogy míg a hivatali szinten adható szakmai főtanácsadói/tanácsadói címeznél fontos az „A” minősítés, addig ezekben az esetekben a jogalkotó ezt nem tartja fontosnak. Ez némileg érthető, ha elfogadjuk, hogy a szakmai gyakorlati idő nem feltétlenül a közigazgatásban töltött időt jelenti. Az már kevésbé érthető, hogy a menet közben, minisztériumi szinteken kinevezett tanácsadó és főtanácsadó teljesítményének mérése és minősítése hatásairól miért nem szól az érintett rendelkezés.

Szükséges azonban egy általános problémakörre felívni a figyelmet, ez pedig a címek adományozásának létszámaránya. A jogszabály nagyon magasan határozza meg ezeket az arányokat, az államigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező kormánytisztviselői létszámának 40%-áig (közigazgatási főtanácsadó/tanácsadó esetében 20%, szakmai főtanácsadó/tanácsadó esetében 20%). Ez a mérték két dolgot idézhet elő. Az egyik a rejtett illetményemelés lehetősége, a másik pedig az adományozott címek elértéktelenedése.

²⁰ HAZAFI 2012, 235.

4.2. A kiemelt ügyintézői kör

Az Áttv. nem alkalmazza a Kttv.-ben meghatározott címeket. A jogalkotó egy teljesen új metódust alakított ki, a kiemelt ügyintézői körbe való kinevezést. Kiemelt ügyintézői osztályba sorolni csak olyan munkakörben foglalkoztatott állami tisztviselőt lehet, amely munkakört a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter rendelete kiemelt ügyintézői osztályba sorolhatóként határoz meg.²¹ Fontos hangsúlyozni, hogy a kiemelt ügyintézői feladat is munkakör, így szigorúan véve nem az előmeneteli rendszer része. Az Áttv. megfogalmazása alapján: a kiemelt ügyintézői osztályba sorolásról a munkáltatói jogkör gyakorlója a kinevezéskor, a vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe történő helyezéskor, illetve minden év január 31. napjáig dönthet. A kiemelt ügyintézői osztályba sorolás a tárgyévre, december 31. napjáig terjedő időszakra szól. A kiemelt ügyintézői osztályba sorolt állami tisztviselő a tárgyévben egy alkalommal a kiemelt ügyintézői osztályba sorolástól számított hat hónapot követően – teljesítményértékelés alapján – általános ügyintézői osztályba visszSOROLHATÓ. Kiemelt ügyintézői osztályba mind a középfokú, mind a felsőfokú végzettséggel rendelkező állami tisztviselő besorolható. Az állami tisztviselő ismételt kinevezhető kiemelt ügyintézői munkakörbe.

Az általános ügyintézői osztály helyett a kiemelt ügyintézői osztály állami szakértő, állami szakértő tanácsos vagy állami szakértő főtanácsos előmeneteli fokozatába sorolható be az állami tisztviselő, ha a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül ennek fedezete rendelkezésre áll.

A Kttv.-ben megfogalmazott címek adományozásához képest szigorúbb feltételek érvényesülnek, ahol nemcsak a teljesítményértékelés/minősítés, de egyes esetekben a szak-képzettség és más szempontok is számítanak.²² A szolgálati idő tekintetében az állami szakértő tanácsos előmeneteli fokozatba sorolt állami tisztviselőnek legalább három év, az állami szakértő főtanácsos előmeneteli fokozatba sorolt állami tisztviselőnek legalább öt év szolgálati jogviszonyban töltött idővel kell rendelkeznie.²³ A szigorúbb feltételek egyrészt adódhatnak abból, hogy ez lényegében közigazgatási tanácsadói kör. Az Áttv. külön táblában szabályozza a kiemelt ügyintézői kör előmeneteli fokozatait. Ez ugyanakkor nem teljesen koherens az eddigiekkel. A probléma az, hogy itt nem folyamatos az előmenetel, hiszen ezek a kinevezések egyéves időtartamokra határozhatók meg, és bár ezeket évente meg lehet ismételni, attól még ez a külön előmeneteli rendszer nem válik az általános ügyintézői osztály előmeneteli rendszeréhez hasonlatossá. Másrészt ez a rendszer is képes arra, hogy amennyiben szükséges, az általános előmeneteli rendszer kijátszhatóvá váljon bizonyos érdekek mentén. Az Áttv. és a végrehajtási rendelet szabályai is teret engednek a nagyfokú vezetői szubjektivitásnak. Nem megfelelő vezetők esetében előfordulhat, hogy

²¹ Áttv. törvényi indokolás. A részletszabályok megtalálhatók az állami tisztviselők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásáról, az állami tisztviselők részére előírt szakirányú szakképzettség megszerzése alóli mentesülés eljárási szabályairól, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem képzése keretében megszerzett szakképzettséghez kötött munkakörök meghatározásáról szóló 30/2016. (XI. 15.) MvM rendeletben.

²² Lásd az Áttv.15. § (3) bekezdését.

²³ 30/2016. (XI. 15.) MvM rendelet az állami tisztviselők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásáról, az állami tisztviselők részére előírt szakirányú szakképzettség megszerzése alóli mentesülés eljárási szabályairól, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem képzése keretében megszerzett szakképzettséghez kötött munkakörök meghatározásáról 3. § (2) bekezdés.

nem a tisztviselő érdemei alapján, hanem a vezető saját érdekei alapján választ ki valakit ilyen típusú pozíció betöltésére.

5. A vezetőkre vonatkozó szabályok

A vezetőkre vonatkozó szabályok az elmúlt években sokszor, jelentős mértékben változtak.²⁴ Az utóbbi időszak nagy változását a Ktjv. hozta magával, amelyet a Kttv. általános szabállyá tett. Az új szabályozás alapján a korábbi vezetői megbízások helyett vezetői kinevezéseket alkalmaznak. A változás lényege az volt, hogy míg a vezetői megbízás esetében mögöttes jogviszonyként állt egy közszolgálati jogviszony, addig a kinevezett vezető esetében nem beszélhetünk mögöttes jogviszonyról. A köztisztviselőket foglalkoztató szerveknél a Kttv. hatálybalépésekor meglévő vezetői megbízások a törvény erejénél fogva átalakultak vezetői munkakörre, s a munkáltatónak erről tájékoztatnia kellett az érintetteket.²⁵ A vezetői megbízás helyett egy vezetői munkakörre átalakított foglalkoztatási formáról beszélhetünk. A vezetői munkakörök limitáltak, osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, főosztályvezetői munkakörök tölthetők be. A vezetői kinevezések főszabály szerint határozatlan időre szólnak. Vezetőnek felsőfokú iskolai végzettséggel és jogi vagy közigazgatási szakvizsgával (vagy a szakvizsga alól a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által kiadott teljes körű mentesítéssel) rendelkező személy nevezhető ki. Ha a vezetői kinevezéskor a kormánytisztviselő nem rendelkezik jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, azt a kinevezéstől számított két éven belül kell letennie. Ha a vizsgáit nem tudja a határidőn belül teljesíteni, a jogviszonya megszűnik.

A vezetők vonatkozásában az általános előmeneteli rendszer nem alkalmazható, már csak azért sem, mert a vezetői munkakör meghatározása külön komplex eleme lett egy speciális előmeneteli rendszernek, amely nem feltételez általános besorolást.

6. A közalkalmazottak előmeneteli rendszere

A közalkalmazottak is a tisztviselőkhöz hasonló problémákkal néznek szembe az előmeneteli rendszer tekintetében. A korábbiakban említettük, hogy a közalkalmazottak is egy zárt karrierrendszerben haladnak előre a nyugdíjas éveikig. Azonban itt az eddigiekkel szemben nemcsak a széttagoltság a probléma, hanem az is, hogy különböző szakmákat és munkaköröket akart a jogalkotó egységes rendszerben értékelni. Ennek megfelelően a fizetési osztályokat betűkkel, a fizetési fokozatokat számokkal jelölik. Nem lehet és nem is érdemes egy ilyen eleve egységes fogalmi kategóriába kényszerített személyi csoport számára tisztségek szerint elnevezni az egyes fokozatokat. A besorolási rendszert ebben az esetben is a végzettség és szolgálati idő kettőse határozza meg. Az A–D fizetési osztályok a képzettség nélküli közalkalmazottak, valamint a középfokú végzettséggel rendelkező közalkalmazottak előmeneteli rendszerét határozzák meg. Az E–J fizetési osztályok pedig a felsőfokú végzettséggel rendelkezőket jelölik. Mindenféleképpen pozitívum a Kttv.-ben

²⁴ KENDERES-TÓTH 2008.

²⁵ HAZAFI 2012, 238–239.

és az Áttv.-ben meghatározott előmeneteli rendszerhez képest, hogy ez a besorolási rendszer nagyobb mértékben veszi figyelembe a felsőfokú végzettségek közötti különbséget. Ez a különbségtétel ugyanakkor akármelyik fizetési osztályt nézzük, látszólagos. Erről a későbbiekben lesz szó, de szükséges megemlítenünk, hogy a Kjt. szerinti előmeneteli rendszer egy kiüresített rendszer, ahol csak a besorolási szabályokban érvényesül a különbségtétel, de az illetményrendszer tekintetében nem. Az illetményrendszerben kifejezetten domináns a minimálbér és a garantált bérminimum szerepe. Ezáltal pedig megszűnik a karrierrendszer központi elemét adó, a besorolási fokozatokkal összefüggő azon perspektíva, amely a biztos előrelépést jelentette nemcsak besorolás, de illetmény szempontjából is. Motiváló erővel nem bír, hiszen bármilyen jól dolgozik is valaki, az nem fogja jobb teljesítményre sarkallni, hogy hiába ugrik kategóriákat, ugyanannyit fog érte kapni, mint ahonnan indult, vagy amennyit éppen az alacsonyabb fizetési osztályban dolgozó kollégája kap.

A közalkalmazotti szabályozásnak a Kttv.-nél és az Áttv.-nél említettekén túl a tényleges atomizálódás problémájával kell szembenéznie. Az atomizálódást az életpályamodellek bevezetése erősítette fel. A legteljesebb életpályamodell a pedagógus-életpálya, amely külön szakmai előmeneteli rendszert szabályoz. Ez pedig rávilágít arra a problémára, amely a Kjt. előmeneteli rendszerének rugalmatlanságát bizonyítja: a Kjt szerinti rendszer ugyanis univerzális alanyként kezelte a közalkalmazottakat, tekintet nélkül az adott szakma speciális igényeire. Ezért is jelenhettek meg már viszonylag korán az egyes szakmákra vonatkozó speciális vagy korrigált előmeneteli rendszerek. A speciális előmeneteli rendszerekben – a pedagógusokhoz vagy a felsőoktatási dolgozókhöz hasonlóan – önálló struktúrában nevesített beosztások jelennek meg. A korrigált előmeneteli rendszerek pedig a Kjt. szerinti előmeneteli és bértáblára épülnek, az adott szakmára kialakított és/vagy megállapított illetménykorrekció feltüntetésével. Ez a többes megoldási rendszer jelzi a közszolgálati szektor válságát is, illetve azt, hogy a jogalkotó esetleges módon próbál az egyes szakmák képviselőinek kedvezni és ezzel megakadályozni az érintett szakmákból történő munkaerő-kivándorlást.

Ebben a rendszerben azt kell látni, hogy nem az életpályamodellek bevezetése a probléma. Ez a közalkalmazotti rendszerben valamilyen formában mindenképpen megvalósult volna. A probléma az, hogy a bevezetett vagy bevezetni kívánt életpályáknak nincs egységes dogmatikai alapja, nincs egységes alapvető rendszere. Azon túl, hogy az életpályamodellek megjelenítenek bizonyos szakmai érdekeket, szükséges lenne, hogy egy egységesnek mondható rendszer részeit képezzék. A megfelelő dogmatikai alapok és szabályozási alapelvek meghatározása tehát elengedhetetlen. Azt is indokolt megvizsgálni, hogy minden szakmára, foglalkozásra lehet-e életpályamodellt kialakítani. A jogalkotó vajon hogyan szeretne a közalkalmazotti szektorban dolgozó takarítónőkre, portásokra, gépkocsivezetőkre életpályamodellt kialakítani? E kérdés adekvát, hiszen ezek a foglalkoztatotti körök is elég nagy szegmensét adják a közszolgálati szektornak.

A Kjt. szerinti előmeneteli rendszer a jelenlegi formáját tekintve részben mára meghaladott. Meg kell jegyeznünk, hogy az eredeti elgondolás teljesen illeszkedett a Kjt. eredeti fogalmi struktúrájához, de a menet közbeni változásokat már nem tudta követni. Véleményünk szerint a vezetőkre vonatkozó alapelgondolás az, ami még mindig időszerű.

7. Összegzés az életpálya-szabályozások alapján

Az eddigiekből is érzékelhető, hogy a besorolás egy olyan komplex szabályrendszer része, amely önmagában nem létezhet: a közszolgálatban foglalkoztatottak részére jelenik meg lehetőségként a jogalkotó akaratából. Az eddig bevezetett életpályamodellek az előmenetel, az illetmény és a teljesítményértékelés hármását tekintik alapnak, de ez egy alapvetően téves felfogás. E könyv korábbi részei is utaltak arra, hogy milyen fontos elemei vannak a közszolgálati jogviszonyoknak. Ez független attól, hogy közalkalmazottakról vagy közszolgálati tisztviselőkről beszélünk. Az életpálya egyik fontos alapkövét jelenti a besorolás és az előmenetel. Az előmenetel szabályozása nagyban függ attól, hogy a jogalkotó hogyan képzei el az életpályát. Sohasem az a kérdés, hogy nyílt vagy zárt rendszerre tervezzük-e az életpályát, hanem az, hogy a besorolási és előmeneteli szabályok egy konzekvensen végiggondolt rendszer fontos, ha talán nem a legfontosabb elemei.

A besorolási szabályok feltételezik, hogy a jogalkotó koherens rendszerben valósítsa meg az elképzeléseit. Másrészt az előmenetelnek mint az életpálya egyik legfontosabb elemének fel kell vázolnia azt az ívet, amelyet a szolgálatvállalónak át kell látnia. Ez segíti őt abban, hogy tervezni tudjon, és az általa végzett szakma szabályainak megfelelően haladjon az előmeneteli rendszerben. A szolgálatvállaló által belátható életpályamodell alapvető rendeltetése, hogy a jobbiztonságot szolgálja. Ennek éppen ellenkezője olvasható ki az Áttv. szabályozásából, amelyben nincsenek meg a megfelelő lépcsőfokok, és amely képes a tisztviselőt megakasztani egy adott fokozatban. Az életpálya-szabályozás egyik hibája a következetlenség. Ez egy egészen friss, aktuális szabályozással bizonyítható, amelyben az országgyűlési tisztviselők előmeneteli rendszere hasonló a Kttv.-ben szabályozott előmeneteli táblázathoz.²⁶ Ebből is látszik, hogy a jogalkotó nem teljesen konzekvens. Olyan eltérő rendszereket fog jelenteni az életpályamodellek összessége, amelyben nemcsak a szakmai indokok mentén lesznek eltérések, hanem indokolatlannak tűnő jogalkotói döntések alapján is, amelyek szükségtelen feszültséghez vezetnek. Ez azt eredményezheti, ahogyan azt korábban, az egyes életpályákra vonatkozó fejezeteknél kifejtettük, hogy a Kttv. szubszidiárius, másodlagos joganyaggá válik. Az egységesnek tűnő szabályozás helyett tehát az életpályarendszerek érvényesülnek. Megtörik „az egy szerv egy jogállás elv”, és elsősorban az autonóm államigazgatási szervek speciális szabályai mentén fog következni a változás.

²⁶ 2017. évi CLXXXVII. törvény a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról.

Vákát oldal

VII. A közszolgálati alkalmazottak teljesítményértékelése és minősítése

1. A teljesítményértékelés és a minősítés helye a személyzetpolitikai rendszerekben

Az előmenetelről szóló előző, illetve az illetményrendszerről szóló következő fejezetből is világosan kitűnik, hogy e két jogintézményelem elválaszthatatlan a most tárgyalt teljesítményértékelési és minősítési rendszertől. Egy jól felépített közszolgálati pragmatikában nincs előmenetel minősítés nélkül, nem, vagy csak csekély mértékben emelkedhetnek az illetmények az előmenetelben bekövetkezett pozitív változás nélkül.

Ebben az összefüggésrendszerben a teljesítményértékelés és/vagy minősítés önmagában véve nem is értelmezhető, a másik két elemmel való intézményes kapcsolata nélkül öncélú vezetői eszköz. Még szélesebb kontextusba helyezve: nagyban befolyásolja jelentőségüket, hogy nyitott vagy zárt rendszerű személyzetpolitikai rendszerben működik egy adott ország közszolgálata. A nyitott rendszerű közszolgálatban meglehetősen fölöslegesnek látszik egy adott feladatra (állásra, munkakörre) vagy meghatározott időtartamra alkalmazott tisztviselő értékelése, minősítése, hiszen kiépített karrierút híján ezek az eszközök meg nem térülő ráfordításoknak tekinthetők. Más a helyzet a zárt rendszerű közszolgálatoknál, ahol általában véve felértékelődik a tisztviselők teljesítményének, személyiségjegyeinek, kompetenciáinak a vizsgálata. A közszolgálat története és az elmúlt néhány évtized nemzetközi és hazai tapasztalatai azonban arra is rávilágítanak, hogy a zárt(abb) rendszerű közszolgálatokban sem bír egyforma jelentőséggel a teljesítményértékelés.¹

A klasszikus zárt rendszerekben, ahol a tisztviselői előmenetel automatikus, a pálya biztonságos, mert az alkalmazott gyakorlatilag elmozdíthatatlan, a minősítés funkciója meglehetősen leegyszerűsödik. Valójában arról kell csak dönteni, hogy a tisztviselő megfelel-e a pályán maradáshoz szükséges (inkább átlagos, mint kiemelkedő) teljesítménynek. Ahogy az automatizmus bomlani kezd, mert az előmenetelhez már nem elegendő a senioritás, hanem a törvények különböző feltételeket szabnak a feljebb jutáshoz, és a pályabiztonság csökken a szervezeti, pénzügyi és teljesítménybeli szempontokat is figyelembe vevő felmentési okok megjelenésével, a minősítés szerepe felértékelődik. Itt már megalapozott, sokrétű és szofisztikált szempontokat tartalmazó teljesítményértékelésre vagy minősítésre van szükség ahhoz, hogy az esetleges bírósági felülvizsgálatot is kiálló döntéseket lehessen hozni az előmeneteli vagy a jogviszony-megszüntetési kérdésekben.

S végül eljutunk azokhoz a kihívásokhoz, amelyek az európai uniós országok többségében jelentkeznek, nem kis mértékben a (különböző módon értékelt) NPM hatására. Ezeknek az országoknak a közvéleménye magas szintű szolgáltatásokat vár el a közszolgálati alkalmazottaktól, hiszen a tisztviselőket nagyrészt az állampolgárok adóiból fizetik,

¹ Lásd erről: LINDER 2013c, 121–134.

így az ő illetményüket a minőségi, hatékony közzszolgáltatások ellenértékeként fogják fel. Mínderre tekintettel egyre több ország közzszolgálati rendszerében csak átlagon felüli teljesítmény esetén lehet magasabb besorolásba kerülni és magasabb illetményhez jutni.²

2. A teljesítményértékelés és a minősítés a magyar közzszolgálati tisztviselői jogfejlődésben

a) A közzszolgáltatásban dolgozó tisztviselők teljesítményértékelésére és minősítésére vonatkozó mai szabályozás gyökereit is abban a közzszolgálatról szóló 1990-es koncepcióban leljük fel, amelyet az egységes és differenciált szabályozás általános kérdéseiről szóló részben már említettünk.³ A koncepció a rendszerváltás előtti időszak – még élő – minősítési gyakorlatával akart szakítani, amikor megfogalmazta annak kritikáját. Hibaként rója fel a minősítési szempontok között szereplő politikai és szubjektív elemeket, megállapítja, hogy a minősítés során a hangsúly nem a szakmai teljesítményen vagy értékeken van. Nincs megfelelően biztosítva a dolgozók érdekvédelme, ugyanakkor a minősítést végző vezető is teljesen egyedül maradt e tevékenysége során, nincs olyan partnere, aki segítene, aki a szubjektivitást kizárná vagy korlátozná. A legnagyobb gondot a koncepció abban látja, hogy a minősítés eredménye, illetve a szakmai karrier között nincs közvetlen, jogilag garantált kapcsolat.

A kritikák megfogalmazásából már jól kirajzolódik a javaslat. Olyan megoldást céloz meg a koncepció, amelyben a minősítés és az előmenetel kiszámíthatóan összekapcsolódik, s a kedvező minősítésből alanyi jogon járó előmeneteli formák is következhetnek. Szembetűnő, hogy a koncepció mindvégig minősítésről beszél (csak a bevezetőben említi az értékelést, de csak mint alternatív kifejezést, amelyet aztán később nem is használ). Ez érthető, hiszen sem a két világháború között, sem a második világháború után nem ismerte a tudomány vagy a jogalkotás a teljesítményértékelés fogalmát.⁴

A valamivel több mint két esztendő múlva megszülető Ktv. alapjaiban követte a koncepció elképzeléseit. Jól illeszkedett a törvény zárt rendszeréhez, fő funkciója az előmenetel kérdésében való döntés megalapozása volt. A túlnyomó részben automatikusnak mondható előmeneteli rendszert egy meglehetősen egyszerű minősítési rendszer szolgálta. Összesen három szakasz a törvényben és egy minősítési lap a mellékletben, tíz nem túl bonyolult szemponttal (amelyeket a minősítő más szempontokkal is kiegészíthetett), ez volt a teljes szabályanyag. Ezzel együtt e megoldás csaknem tíz évig működött.

2001-ben indult el az a folyamat, amely előbb logikusan, majd később észszerűtlennek tűnő módon megkettőzi a köztisztviselők munkájának értékelését: ettől kezdve beszélhetünk a tisztviselők teljesítményértékeléséről és minősítéséről.⁵ A teljesítményértékelés eredeti formájában a minősítést megalapozó pragmatikaelem volt, amely – nevének tökéletesen megfelelően – nem vállalkozott többre, mint a köztisztviselők egyéves munkateljesítményének megítélésére. Elvileg a központi közzszolgálati célokat kellett kiemelt szervezeti célokká transzformálni, s azokból kellett levezetni az egyes tisztviselők éves

² BALÁZS 2002, 577.

³ *Egy koncepció a közzszolgálatról* (1990), 21–25.

⁴ MAGYARY 1942, 433–438.; SZAMEL 1983.

⁵ A teljesítményértékelést a Ktv.-t módosító 2001. évi XXXVI. törvény 36. §-a vezeti be jogrendszerünkbe.

teljesítménykövetelményeit. Ez nem mindig valósult meg ilyen módon, de tény, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója határozott meg követelményeket, s azok teljesítését köteles volt értékelni. A teljesítményértékelés legfontosabb, közvetlen jogkövetkezménye az volt, hogy a köztisztviselő illetményét az értékelés eredményétől függően el lehetett téríteni legfeljebb 20%-kal akár pozitív, akár negatív irányba (később a százalékok módosultak). A teljesítményértékelés módjáról és az azon alapuló jutalom szabályairól több kormányrendelet is szólt, egyre bonyolultabbá és szinte diszfunkcionálissá téve a rendszert (például a kötelező elosztási elv bevezetésével).⁶ A minősítés megmaradt az eredeti formájában, tehát továbbra is vizsgálta a tisztviselők kompetenciáit (amelyeket akkor még nem így hívtunk) a minősítési lapon szereplő szempontok alapulvételével. Fő funkciója továbbra is az előmenetel megalapozása volt. (A teljesítményértékelés és minősítés már ekkor is jelentkező problémáiról később szólunk.)

A teljesítményértékelés és minősítés eddig tárgyalt, eltérő funkciójú jogintézményei 2012. január 1-ig működtek. Az ekkor hatályba lépő Kttv. gyökeres változtatást hajtott végre azzal, hogy bár formailag megtartotta mind a teljesítményértékelést, mind a minősítést, érdemi különbséget nem tett köztük. Valójában a teljesítményértékelés (TÉR) szabályait tartalmazta, csakúgy, mint az erről szóló végrehajtási kormányrendelet,⁷ a minősítésről csak annyit mondott, hogy legalább négy (a ma hatályos állapot szerint legalább kettő) teljesítményértékelés együttes eredménye adja a tisztviselő minősítését. A jól bevált módszer szerint a törvényjavaslat miniszteri indokolásából próbáltuk megismerni a változtatás jogpolitikai okait, azonban az indokolás semmilyen érdemi magyarázatot nem ad (valójában nem szól erről).

Úgy véljük, hogy a jelenlegi helyzet érthetetlen és indokolhatatlan (ezt bizonyítja a törvényjavaslat miniszteri indokolásának hiánya is). Ugyanis fölöslegesnek látszik két, funkciójában, szabályaiban nem különböző pragmatikaelem kodifikálása. Tény, hogy a törvény (és a később még tárgyalandó Hszt. és Hjt.) az előmenetel feltételeként alapvetően (ha nem is kizárólagos konzekvenciával) a minősítést (és nem a teljesítményértékelést) jelöli meg, ezzel mintegy értelmet adva a minősítésnek, de minősítésen valójában a teljesítményértékeléseket kell érteni. Álláspontunk szerint tehát a jogalkotó három megoldás közül választhatott volna közjogi hagyományainkra és a nemzetközi gyakorlatra figyelemmel:

- megtarthatta volna a két, eltérő funkciójú jogintézményt, amelyben a teljesítményértékelés csak a szűken vett éves teljesítménykövetelmények megvalósítását vizsgálja, a minősítés azonban komplex, a teljesítményértékelésen alapuló, a kompetenciákat is elemző értékelést ad, elősegítve a tisztviselő szakmai fejlődését is s megalapozva az előmenetel kérdésében való döntést,
- visszatérhetett volna a minősítés egyedüli alkalmazásához, természetesen oly módon, hogy az felölelje az előző megoldásban említett teljesítményértékelési funkciót is,
- végül áttérhetett volna a teljesítményértékelés kizárólagos alkalmazására a funkciótlanná váló minősítés elhagyásával.

⁶ Részletes elemzést ad erről: GAJDUSCHEK 2009, 251–270.

⁷ 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről (a továbbiakban: TÉR).

b) A továbbiakban a kutatás alapvető célját követve azt vizsgáljuk, hogy jelenlegi közszolgálati rendszerünkben az egységes vagy a differenciált szabályozás jellemző-e inkább a teljesítményértékelés és a minősítés területén. Elemzésünknek – eltérően a többi pragmatikaelem vizsgálatánál alkalmazott megoldástól, amelyeknél alapvetően a közigazgatásban alkalmazott tisztviselők rendszerét tekintjük át – ki kell terjednie a Hszt. és a Hjt. hatálya alá tartozó hivatásosokra is. Ennek oka az a közismert tény, hogy e három hivatásrend alkalmazottainak teljesítményértékelésére ugyanannak a – már említett – kormányrendeletnek a szabályait kell alkalmazni.⁸ A megoldás mögött a Magyar Programban is megfogalmazott azon szándék húzódik meg, amely szerint a három hivatásrend közötti átjárhatóságot többek között az is megkönnyíti, ha egységes teljesítményértékelési elvek és módszerek alkalmazásával összehasonlíthatóvá válnak a különböző rétegekhez tartozó alkalmazottak teljesítményei. Ezen az elven alapvetően az sem ront, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter, valamint a belügyminiszter rendeletben, a honvédelmi miniszter pedig külön utasításban rendezte az irányítása alá tartozó személyi állomány teljesítményértékelésének részletes szabályait.⁹ (Jelen fejezetnek nem tárgya annak elemzése, hogy a teljesítményértékelés közös szabályainak megteremtése mennyiben járul hozzá a pályák közötti átjárhatóság megteremtéséhez. Azt azonban mindenképp rögzíteni szeretnénk, hogy a képzési előírások összehangolása, illetve a szükséges képzések megszerzését lehetővé tévő képzések, átképzések létrehozatala és megszervezése nélkül minden más elem harmonizációja – beleértve a teljesítményértékelést is – aggályosnak látszik.)

A három hivatásrend teljesítményértékelési rendszerének összehangolását követően az a sajátos helyzet alakult ki, hogy a szűkebben vett közigazgatási szerveknél alkalmazott tisztviselőkre vonatkozó teljesítményértékelési szabályanyag differenciáltabb, mint a közszolgálati tisztviselőkre és a közigazgatáson kívüli két hivatásos rétegre vonatkozó rendelkezések. Ugyanis a közigazgatáson belül az állami tisztviselőkre, valamint az autonóm államigazgatási szervek közül a GVH, az önálló szabályozó szervek közül pedig az NMHH köztisztviselőire a Kttv.-ben szabályozott teljesítményértékelési és minősítési rendtől eltérő rendelkezések vonatkoznak. (Arról nem is beszélve, hogy a jogalkotó a jelenlegi szabályok alapján bármikor alkothat eltérő rendelkezéseket a többi speciális jogállású központi szerveknél alkalmazott tisztviselők teljesítményértékelési és minősítési rendszerére is.)

Tekintsük át röviden a hatályos jogszabályokból kibontakozó teljesítményértékelési és minősítési rendszert, most még csak az egységesség és differenciáltság szemszögéből. Amint az előzőekben már említettük, a Kttv., a Hszt. és a Hjt. szabályozási koncepciója alapvetően megegyezik. Ezek mindegyike rövid rendelkezéseket tartalmaz a teljesítményértékelésről, a részleteket a végrehajtási kormányrendeletre és miniszteri rendeletekre, utasításra bízta. A minősítésről önálló normák nincsenek, tehát a törvények sem a funkcióját, sem a tartalmát nem határozzák meg (ez utóbbit azért nem, mert – mint kifejtettük – ilyen

⁸ TÉR.

⁹ 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről; 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről; 46/2013. (VIII. 16.) BM rendelet az Országgyűlési Őrség hivatásos állománya egyéni teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékeléséről; 7/2014. (I. 31.) HM utasítás a teljesítményértékeléssel és az előmenetellel kapcsolatos egyes feladatokról.

nem rendelkezik). Értelmet a jogintézmény mégis azzal nyer, hogy az előmenetel különféle típusainak feltételeként a törvények nem a teljesítményértékelést, hanem a minősítést jelölik meg [ennek részleteiről a következő 3. pont a) alpontjában szólnunk]. A teljesítményértékelés és a minősítés kapcsolata pedig abban áll, hogy a Kttv.-ben és a Hjt.-ben két teljesítményértékelés, a Hszt.-ben egy teljesítményértékelés eredménye adhatja a közzolgálati alkalmazott minősítését. A Hszt. ezzel a – nemrég bevezetett – rendelkezéssel végleg formálissá teszi a minősítést, lényegében csak az elnevezést kell kicserélni a két dokumentum címében. A TÉR [10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet] pedig azonos szabályok szerint értékeli a három hivatásrend alkalmazottainak teljesítményét. Végül a KIM és BM rendeletek, valamint a HM utasítás értelmező és módszertani segédleteknek tekinthetők a törvények és a kormányrendelet végrehajtásához.

Az állami tisztviselők teljesítményértékelése és minősítése formailag jelentősen, tartalmilag azonban jelentéktelen módon különbözik a közzolgálati tisztviselők teljesítményértékelési és minősítési rendszerétől. Az Áttv. a Kttv.-ben szereplő rendelkezésekhez hasonló néhány normát követően külön kormányrendeletre bízta a részletszabályok megalkotását. Ezzel látszólag más rendszert kíván megteremteni az állami tisztviselőkre nézve, mint a fentebb tárgyalt három hivatásrendre vonatkozóan. Ily módon e tekintetben is a differenciálás irányába kíván lépni, azt közvetíti, hogy az állami tisztviselők esetében más értékelési rendszerekre van szükség. A 2017 őszi napvilágot látott kormányrendelet¹⁰ azonban nem tartalmaz áttörést. Sem a teljesítményértékelés és a minősítés funkciójában, sem azok egymással való viszonyában, sem a lényeges tartalmi elemekben nem különbözik a rendszer a közzolgálati tisztviselőknél megismert megoldásoktól. Természetesen bizonyos részletkérdésekben van eltérés (például az állami tisztviselőknél csak egy teljesítménykövetelményt kell megállapítani, a kompetenciáknál alap- és szakmai kompetenciákat különböztet meg a rendelet), de ezek álláspontunk szerint nem indokolták a külön szabályozást. Úgy véljük tehát, hogy politikai, és nem szakmai indokok alapján hozták létre a kormányrendeletet.

Más a helyzet a speciális jogállású központi szervek esetében. Itt két szervnél, a GVH-nál és az NMHH-nál jelentős szabályozási eltérést fedezhetünk fel. A GVH esetében a már hivatkozott versenytörvény 43/A. § (2) bekezdése kimondja, hogy a hivatalnál közzolgálati jogviszonyban állók teljesítményértékelésének és minősítésének rendjére, eljárására és szintjeire vonatkozó részletes szabályokat a GVH közzolgálati szabályzata határozza meg. Ennek alapján a GVH elnöke akár koncepcionálisan más teljesítményértékelési és minősítési rendet is meghatározhatott volna, de nem így történt. A GVH-ban két dokumentum tartalmazza az értékelési szabályokat. Az egyik az elnök utasítása az egyéni teljesítménykövetelmények meghatározásának és a munkatársak egyéni teljesítményértékelésének, illetve minősítésének rendjéről, a másik pedig egy módszertani kézikönyv az elnöki utasításban foglaltak végrehajtásának megkönnyítése érdekében. A két dokumentumból kibontakozó kép alapjaiban hasonlít a közzolgálati tisztviselők értékelési és minősítési rendjére, azonban kidolgozottabb, megalapozottabb eljárást mutat. Finomabban határozzák meg a teljesítménykövetelményeket, a különféle kompetenciákat, alaposabb értékelési módszertant vezetnek be. Nagy hangsúlyt helyeznek a teljesítménykövetelmények meghatározásakor és értékelésekor az értékelt véleményének megismerésére, egyenesen a konszenzusos

¹⁰ 354/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet az állami tisztviselők teljesítményértékeléséről.

megoldásokat célozzák meg az értékelő megbeszélésekkor. Ez életszerű megoldás, amely szerint a munkatársak tevékenységére kiható rendkívüli események vagy a körülményekben beálló változások kihathatnak a teljesítménykövetelmények meghatározására és értékelésére. Végül a teljesítményértékelés következményeiben jelentős eltérés a Kttv.-hez képest, hogy a munkatársak nemcsak jutalmat kaphatnak, de az alapilletményük is eltéríthető. A minősítés következményeire a Kttv. szabályai az irányadók.

Hasonló törvényi megoldást találunk az NMHH-nál. A már szintén hivatkozott Mttv. (2010. évi CLXXXV. törvény) 110/A. § (6) bekezdése szerint az NMHH elnöke saját hatáskörében, a hivatal közszolgálati szabályzatában maga határozza meg a teljesítményértékelési rendszerével és az ahhoz kapcsolódó jutalmazással kapcsolatos részletszabályokat. Az NMHH szabályzata nem publikus, így annak részleteit nem ismerjük. Azt azonban tudjuk, hogy meglehetősen pontos szabályozást alakítottak ki a teljesítményértékelés eredményéhez kapcsolódó jutalmazásra nézve.

3. A teljesítményértékelés és a minősítés kapcsolata a közszolgálati pragmatika elemeivel

A bevezetőben rögzítettük, hogy a teljesítményértékelés és a minősítés elválaszthatatlan az előmeneteltől és az illetményrendszerrel. Nézzük meg ennek az állításnak az igazolását a közszolgálati tisztviselői és az állami tisztviselői szabályozásban.

a) A Kttv. rendelkezései közül az alábbiak érdemelnek különös figyelmet.

A törvény külön fejezetben rendelkezik a közigazgatási szerv kötelességeiről. A felsorolás messze nem tekinthető taxatívnak, ezért azt is feltételezhetjük, hogy a jogalkotó itt a legfontosabb kötelezettségeket akarta rögzíteni. Ebből következően a szervek egyik legalapvetőbb kötelessége a közszolgálati tisztviselők teljesítményértékelésének és minősítésének elkészítése.¹¹

Az előmeneteli lehetőségek közül a legáltalánosabb, a besorolásban való előmenetel törvényi feltételeinek egyike a – legalább – megfelelő minősítés.¹² Itt érhető tetten leginkább a Kttv.-ben még nyomokban fellelhető automatikus előmenetel, hiszen a megfelelő minősítés, amely a teljesítményértékelési kormányrendelet 21. § (4) bekezdése szerint már 50%-os teljesítmény esetén elérhető, nem állítja nagy kihívások elé a tisztviselőket, inkább eredményez átlagos teljesítményt és elkényelmesedést. Az előmenetel minősítésre tekintettel való gyorsításának, illetve lassításának törvényi lehetősége sem változtat érdemben ezen a helyzeten. Ugyanis a legmagasabb fokozatú minősítés csak a besorolásban már a pálya csúcsára ért tisztviselők esetében bír relevanciával, ők ilyen minősítés birtokában magasabb fizetési fokozatba sorolhatók.¹³ Korábban a kiváló minősítés mindegyik előmeneteli besorolásban lerövidíthette a várakozási időt, tehát jobb teljesítményre ösztönzött. Ugyancsak elhanyagolható hatással bír az a rendelkezés, amely szerint, ha a közszolgálati tisztviselő megfelelnél alacsonyabb fokozatú minősítést kap, a következő besorolási fokozathoz előírt

¹¹ Kttv. 75. § (1) bekezdés j) pont.

¹² Kttv. 118. § (1) bekezdés a) pont.

¹³ Kttv. 120. § (1) bekezdés.

várakozási idő legfeljebb egy évvel meghosszabbítható.¹⁴ Ilyen értékelés már 40%-os teljesítményszint esetén kapható, ami egy átlagos képességű és szorgalmú tisztviselő esetében is csekélynek mondható, arról nem is beszélve, hogy még egy ilyen gyenge teljesítmény esetén is mérlegelheti a munkáltatói jogkör gyakorlója a visszatartást.

A címek között találunk olyanokat, amelyeknél a minősítés meghatározó jelentőségű, van, ahol mind a megszerzésükkor, mind a megtartásukkor, másutt azonban csak a megtartásukkor. A közigazgatási tanácsadói, főtanácsadói cím megszerzéséhez nem feltétel a jó vagy kiváló minősítés, de a cím birtokosának már figyelnie kell a teljesítményére. Ugyanis a cím adományozását követően a tisztviselőt minősíteni kell, és a legalacsonyabb fokú minősítés esetén a címet vissza kell vonni. Ha pedig a tisztviselő két egymást követő minősítés alkalmával a korábinál alacsonyabb teljesítményszintet ér el, a hivatali szervezet vezetője a címet visszavonhatja.¹⁵ A szakmai tanácsadói és főtanácsadói címek, valamint a címzetes főjegyzői cím esetében már a legmagasabb fokozatú minősítéssel kell rendelkezni, a cím visszavonására pedig ugyanolyan vagy hasonló szabályok vonatkoznak, mint a közigazgatási tanácsadókra és főtanácsadókra.¹⁶ Megjegyezzük, hogy a többi címnél (kormánytanácsadó, főtanácsadó, miniszteri tanácsadó, főtanácsadó, címzetesek) a törvény vagy semmilyen minősítési követelményt nem fogalmaz meg, vagy csak tartósan kiemelkedő munkavégzést említ, tehát nem köti össze a címadományozást a minősítés elvégzésével.¹⁷ Ez a megoldás a címzetesek esetében csupán érthetetlen, hiszen a tartósan kiemelkedő munkavégzést legegyszerűbben a minősítés alapján lehetne megállapítani. A kormány- és miniszteri tanácsadók, főtanácsadók esetében ugyanakkor egyértelművé válik, hogy ezeknél nem a teljesítmény az első számú szempont a címadományozáskor.

A teljesítményértékelés és a minősítés illetményrendszerre gyakorolt hatása meglehetősen erőteljes a Kttv.-ben. A teljesítményértékelés közvetlen hatása a jutalmazás lehetősége. A törvény kimondja, hogy a teljesítményértékelés alapján jutalom fizethető.¹⁸ Lerontja azonban a rendelkezés hatását, hogy a jutalom kimagasló teljesítmény esetén sem jár alanyi jogon. Így a jutalmazás nem annyira a tisztviselők teljesítményének, mint inkább a közigazgatási szerv anyagi lehetőségeinek és a munkáltatói jogkör gyakorlója jó szándékának a következménye. Jelentős változást eredményezhet a közszolgálati tisztviselők illetményében az alapilletmény eltérítésének lehetősége. A hivatali szerv vezetője a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül a tárgyévet megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján a tisztviselő alapilletményét legfeljebb 50%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentheti.¹⁹ A részletszabályok és eltérések ismertetése nélkül ugyanazt állapíthatjuk meg, mint amit a jutalmazás kapcsán elmondtunk. A közszolgálati tisztviselő a teljesítménye alapján egyéb juttatásokban is részesülhet. Ilyen például az üdülési támogatás, amelynél a törvény nem a teljesítményértékelést, hanem csak a jó teljesítményt követeli meg,²⁰ vagy ilyen a jutalom, amelyet a tisztviselő az adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért vagy feladatainak hosszabb időn át történő

¹⁴ Kttv. 121. § (1) bekezdés.

¹⁵ Kttv. 126. § (5)–(5/a) bekezdés.

¹⁶ Kttv. 127. § (2), (4) és (5) bekezdés, 253. § (1) és (5) bekezdés.

¹⁷ Kttv. 128. § (1) bekezdés.

¹⁸ Kttv. 130. § (4) bekezdés.

¹⁹ Kttv. 133. § (3) bekezdés.

²⁰ Kttv. 152. § (3) bekezdés.

eredményes végzéséért a teljesítményértékelése alapján kaphat.²¹ Az önkormányzatoknál a köztisztviselők teljesítményének szerepe lehet még a személyi illetmény megállapításában. A törvény szerint a minősítéssel, ennek hiányában teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek személyi illetmény adható. A személyi illetményre nem vonatkoznak egzakt rendelkezések, csak annyit tudunk róla, hogy eltér a törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól. Mértékbeli korlátja a megelőző év nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszerese (2017-ben ez csaknem 3 millió Ft). A személyi illetmény mellett pótlék nem fizethető.²²

Végül emeljük ki a minősítés következményei közül a közszolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének egyik esetét. Eszerint a közszolgálati tisztviselő jogviszonyát felmentéssel meg kell szüntetni, ha a munkavégzése nem megfelelő. Nem megfelelő munkavégzésről akkor beszélünk, ha a tisztviselő átlag alatti vagy elfogadhatatlan teljesítményszintet ér el.²³ Ebben a felmentési okban a minősítés az egyébként meglehetősen nehezen megfogható kifejezés (nem megfelelő munkavégzés) igazolására szolgáló eszköz. E jellegét erősíti az a tény is, hogy a közszolgálati tisztviselő a minősítés (vagy teljesítményértékelés) tartalmának vizsgálata iránt a Közzszolgálati Döntőbizottsághoz fordulhat.

b) Az Áttv. szabályrendszerében a teljesítményértékelésnek és a minősítésnek talán nagyobb jelentősége van, mint a Kttv.-ben. Ennek álláspontunk szerint két oka van. Az egyik a besorolásban alkalmazott két osztály (általános ügyintézői osztály, kiemelt ügyintézői osztály), a másik pedig az alsó-felső határos illetményrendszer.

Az állami tisztviselők adott osztályban való előmenetelekor a törvény – hasonlóan a Kttv.-hez – nem támaszt túlzó feltételt a minősítés kapcsán, megelégszik a legalább megfelelt fokozatú minősítéssel.²⁴ Ha a tisztviselő ennél alacsonyabb fokozatú minősítést kap, a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján vagy legfeljebb egy évvel meghosszabbított várakozási idővel számolhat, vagy eggyel alacsonyabb előmeneteli fokozatba sorolható.²⁵ Az utóbbi szankció – bár új a magyar jogrendszerben, hisz a Kttv. sem ismeri – álláspontunk szerint nem tekinthető túlzott mértékűnek, már csak azért sem, mert újabb, legalább megfelelt minősítés alapján az állami tisztviselő a rá irányadó előmeneteli fokozatba visszasorolható.

Az általános ügyintézői osztályból a kiemelt ügyintézői osztályba sorolásnál a törvény az előzőeknél feltehetően szigorúbb elvárásokat kíván támasztani, de véleményünk szerint nem fogalmaz elég pontosan. Megelégszik ugyanis annak kimondásával, hogy a kiemelt ügyintézői osztályba sorolásról – a tárgyévre vonatkozóan – a munkáltatói jogkör gyakorlója az állami tisztviselő teljesítménye alapján, a teljesítményértékelése és minősítése figyelembevételével (és egyéb, most nem vizsgált szempontok) alapján dönt.²⁶ Nyilvánvalóan tűnik, hogy egy ilyen jelentős döntésnek a megfelelt fokozatú minősítés nem lehet az alapja, de szerencsésebb lett volna, ha a jogalkotó a jogalkalmazási bizonytalanságok elkerülése érdekében ezt törvényi szinten is rögzíti. Természetesen a kiemelt ügyintézői osztályból vissza

²¹ Kttv. 154. § (1) bekezdés.

²² Kttv. 235. § (1) és (2) bekezdés.

²³ Kttv. 63. § (2) bekezdés b) pont, 65. § (1) bekezdés a) pont.

²⁴ Áttv. 13. § (6) bekezdés a) pont.

²⁵ Áttv. 17. § (1) bekezdés.

²⁶ Áttv. 15. § (1) és (3) bekezdés.

is lehet kerülni az általános ügyintézői osztályba, ha az állami tisztviselő a megfelelőnél alacsonyabb fokozatú minősítést szerez.²⁷

A teljesítményértékelés és minősítés jelentős szerepet kap az illetményrendszerben. A Kttv.-hez hasonlóan a teljesítményértékelés alapján az állami tisztviselőnek is fizethető jutalom.²⁸ Ami ennél jelentősebb, hiszen hosszabb időre ható döntés, hogy az értékelések alapján a tisztviselő illetménye a besorolása szerinti előmeneteli fokozatra irányadó alsó és felső határ között módosítható.²⁹ Ezt az általános rendelkezést folytatva a törvény kimondja, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a tisztviselő megállapított illetményét a tárgyévire vonatkozóan, a tárgyévét megelőző teljesítményértékelése vagy minősítése alapján a besorolása szerinti előmeneteli fokozathoz tartozó illetmény felső határáig megemelheti,³⁰ de indokolt esetben rendkívüli teljesítményértékelés alapján ezt a maximált összeget a kötelező alsó határig csökkentheti.³¹ Ezeknek a rendelkezéseknek a hatását akkor értjük meg igazán, ha megemlítjük, hogy például a felsőfokú végzettségű, általános ügyintézői osztályba tartozó állami tisztviselők négy előmeneteli fokozatában az illetmények alsó és a felső határai között legkevesebb 120 ezer, legtöbb 170 ezer Ft-ot találunk.

Összefoglalva a teljesítményértékelésnek és a minősítésnek az előmenetelre és illetményrendszerre gyakorolt hatását, megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó megteremtette a jogintézmények közötti szükséges összefüggést. Álláspontunk szerint ugyanakkor a törvények még mindig túlzottan megengedőek az átlagos teljesítményeket illetően, indokolatlanul kevés esetben követelik meg a jó vagy a kiváló teljesítményt az előmenetelben vagy az illetményben való előbbre jutáshoz. Sokszor fogalmazznak túl általánosan, ami alapul szolgálhat egyes munkáltatóijogkör-gyakorlóknak a mérlegelési jogkör tág értelmezéséhez, a kellően magas szintű teljesítmény nélküli előmenetel biztosításához.

4. A teljesítményértékelés és a minősítés hatályos rendszerének tartalmi kérdései

A fejezet elején már kifejtettük, hogy a Kttv. és végrehajtási rendelete által megállapított szabályok alapján nem beszélhetünk külön teljesítményértékelésről és minősítésről. Így nem vizsgálhatjuk önmagában azt sem, hogy például milyen rendszerű a minősítésünk, vagy milyen teljesítményértékelési típusokat követ a jogalkotó.³² Az egységes szabályozásból kell kibontanunk az egyes elemekre vonatkozó jellemzőket.

a) A minősítés klasszikus modelljei közül a miénk talán a kötött rendszert követi, ugyanis a minősítő (értékelő) a rendeletben rögzített kötelező és ajánlott elemeken túl más szempontokat nem vehet igénybe a tisztviselő értékelésekor. Figyelembe véve az elemek nagy számát, ez a megoldás álláspontunk szerint elfogadható, különösen a következő felvetések megfontolásával.

²⁷ Áttv. 17. § (1) bekezdés c) pont.

²⁸ Áttv. 16. § (3) bekezdés.

²⁹ Áttv. 16. § (5) bekezdés.

³⁰ Áttv. 19. § (2) bekezdés.

³¹ Áttv. 19. § (4) bekezdés.

³² Lásd ezekről bővebben: LINDER 2013c.

Szakítani kellene az alkalmazott elemek meghatározásában ma tapasztalható túlzott formalizmussal, egyéniesíteni kellene a rendszert. Értjük ez alatt azt, hogy a teljesítményértékelés ajánlott elemeinek alkalmazását nem kellene szervezeti szinten belső szabályzatban meghatározni, vagy legalábbis meg kellene adni a lehetőséget arra, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója akkor is megszabhasson például stratégiai egyéni teljesítménykövetelményeket a tisztviselő számára, ha ezt az elemet nem kívánják az adott szervezetben egységesen alkalmazni.

Át lehetne gondolni az ajánlott elemek illetően státuszát. A minősítés (teljesítményértékelés) egyik legfontosabb célja az értékelt tisztviselő szakmai fejlődésének támogatása. Ezért nagyon fontosnak tartjuk a ma csak ajánlott elemként szereplő egyéni fejlesztési célok kötelező elemként való meghatározását (természetesen a pálya kezdő és középső szakaszában).

Felülvizsgálatot érdemelnének a különféle kompetenciák. Átvizsgálva a kötelező, kompetenciaalapú munkamagatartás-értékelési tényezőket, valamint az ajánlott, teljesítményértékelési kompetenciatérképet, feltűnően sok azonosságot találhatunk. Ezek az átfedések önmagukban elriaszthatják a szerv vezetőjét attól, hogy az ajánlott „sima” kompetenciavizsgálatot előírja.

b) A minősítés és a teljesítményértékelés már sokat bírált összemosódásából fakad az értékelő személyét érintő problémakör. A jelenlegi helyzetben főszabályként a munkáltatói jogkör gyakorlója végzi mindkét feladatot, bármilyen érdemi felülvizsgálat nélkül. Ezen a helyzeten az sem változtat, hogy a teljesítményértékelési kormányrendelet az értelmező rendelkezések között kimondja azt,³³ ami a Kttv. normáiból is kikövetkeztethető, hogy értékelő vezető lehet az is, akire a munkáltatói jogkör gyakorlója a teljesítményértékeléssel (és minősítéssel) kapcsolatos jogkört átruházza. Lőrincz Lajos nézetével tökéletesen azonosulva³⁴ megállapíthatjuk, hogy ha a teljesítményértékelést és a minősítést végző vezető bármilyen kontroll nélkül láthatja el a munkáját, az az egyébként kiküszöbölhetetlenül jelen lévő szubjektivitást csak erősíteni fogja. A teljesítményértékelés és a minősítés ellen benyújtható jogorvoslati kérelem – jellege folytán – az értékeléseknek ezt a hibáját nem vizsgálhatja. A megoldás tehát – a mostani rendszert adottnak véve – az lehet, hogy a tisztviselő munkáját az előre meghatározott szempontok szerint a közvetlen felettes értékeli, de a munkáltatói jogkör gyakorlója (vagy az általa megbízott helyettese) lesz az, aki azt felülvizsgálja, és a minősítést megállapítja. (A GVH saját hatáskörben ehhez hasonló gyakorlatot tudott kialakítani).

Az értékelést végzők személyénél maradva, a jelenlegi megoldás azért is bírálható, mert kizárólag egy szempontú értékelést eredményez. Alapesetben nem vonja be az értékelésbe sem a kollégákat, sem az esetleg érintett ügyfeleket vagy vezetők esetében a beosztottakat. Pedig az ügynevezett 360 fokos és ahhoz hasonló értékeléseket a 20. század elejétől ismeri mind a szakirodalom, mind a gyakorlat.³⁵

Folytatva sort, sokkal nagyobb szerepet kaphatnának a teljesítményértékelések során maguk az értékeltek. A jelenlegi szabályok szerint a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban

³³ TÉR 4. § b) pont.

³⁴ LŐRINCZ 2010, 350.

³⁵ LINDER 2013c, 131.

rendelkezhet úgy, hogy az érintett tisztviselő még a teljesítményértékelés elkészítése előtt az értékelőlapon végezzen önértékelést. Tehát az önértékelés eleve nem kötelező, s ha mégis készül, az értékelést végző vezető jogosult (de nem köteles) azt megismerni, azonban nem köteles figyelembe venni. Mindezzel az önértékelés jelentősége szertefoszlik (ellenpéldaként ismét csak a GVH gyakorlatára hivatkozunk, ahol az önértékelés kötelezően az értékelő megbeszélés részét képezi).

c) A teljesítményértékelés és a minősítés jelenlegi rendszere nem ad pontos képet egy szervezet vagy szervezeti egység tevékenységének színvonaláról. Az ugyanis elválaszthatatlan a vezetők és a beosztottak, illetve a tisztviselők együttműködésétől, a szervezet jó felépítésétől, a feladatok megfelelő szétosztásától stb. A kizárólag legjobb minősítéssel rendelkező tisztviselők által alkotott szervezet vagy szervezeti egység sem biztos, hogy hatékonyan, kiválóan működik. Álláspontunk szerint ezért szükség van a szervezeti egységek és összességében az egész közigazgatási szervezet teljesítményének értékelésére. A szervezeti egység értékelése lehet a szervezet vezetőjének feladata (természetesen az egységek bevonásával), a teljes szervezet értékelése azonban a felettes szerv (illetve e szerv vezetőjének) feladata. A szervezeti értékelések elvégzésének módszereire, szabályaira a nemzetközi gyakorlat mutat jó példákat.³⁶

³⁶ LINDER 2013c, 124.

Vákát oldal

VIII. Díjazás a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokban

Az alábbi fejezet célja, hogy bemutassa, milyen szabályok érvényesülnek a díjazás meghatározására vonatkozóan a közszolgálati tisztviselői, az állami tisztviselői és a közalkalmazotti jogviszonyban. Az egyes díjazási jogcímekeket három főbb kategóriába sorolva tekintjük át. Először megvizsgáljuk a besorolásnál figyelembe veendő szempontokat, amelyek meghatározzák, hogy milyen illetményt kap a közszolgálatba lépő új alkalmazott. Ezt követően bemutatjuk az előmenetelt biztosító, illetve a teljesítmény értékelésén alapuló díjazási formákat, végül a további, kiegészítő szerepű elemek kerülnek sorra. A közszolgálati illetményrendszer részletes kritikája előtt két általános megjegyzést kell tenni. Meglátásunk szerint ezek jelentik a hatályos díjazási rendszer alapvető anomáliáit, amelyek megoldása nélkül a részletszabályok kapcsán alább kifejtett, további problémák kezelése önmagában nem képes javítani a közszolgálat működésén.

1. Alapvető problémák: túldifferenciáltság és elavult illetmények

Az első alapprobléma, hogy hatályos közszolgálati jogunk végletesen túldifferenciált, aminek a díjazási rendszerre is komoly hatása van.¹ Egyrészt az állami alkalmazásban állókra mintegy másfél tucat különböző, más és más logikára építő illetménytábla vonatkozik, ami jelentősen eltérő illetményeket eredményez. Nyilvánvalóan nem lehet szó egységes közszolgálatról addig, amíg a közszféra saját magával is versenyez a munkaerőpiacon. Például az ugyanazon településen felmerülő közfeladatok ellátására alkalmazott személyek díjazása a minimálbértől a nemzetgazdasági átlagkereset kétszeresét elérő összegig terjedhet, attól függően, hogy a munkáltató önkormányzati vagy államigazgatási feladatot lát el, illetve hogy melyik ágazatba tartozó közszolgáltatást nyújt. A mai magyar közszolgálatban nemcsak a versenyszférához képest van komoly bérfeszültség, de az állami alkalmazásban állók egyes kategóriái között is. Az egységességet és az átjárhatóságot tovább csökkenti, hogy a különböző törvényekben megjelenő azonos intézmények mögött is teljesen eltérő tartalom lehet. A szakirodalom évtizedes észrevétele, hogy ezeket az indokolhatatlan és káros eltéréseket – például a jubileumi jutalom vagy a nyelvpótlék vonatkozásában – a jogalkotónak meg kell szüntetnie.² Hozzá kell tenni, hogy a túldifferenciáltság nem alkotmányjogi probléma. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján ugyanis nincsenek összehasonlítható helyzetben a különböző törvények hatálya alá tartozó foglalkoztatási jogviszonyokban állók, és így a jogállásukban fennálló eltérések nem is jelentenek önkényes megkülönböztetést.³

¹ Az összefüggés fordítva is igaz: az illetményrendszer az egységes közszolgálati szabályozás meghíúsulásának elsődleges oka. GyÖRGY 2007, 159.; HORVÁTH I. 2006, 49.

² HORVÁTH I. 2006, 49–58.

³ Lásd legutóbb a szakszervezeti tisztségviselők védelmére vonatkozó eltérő szabályok vizsgálata kapcsán: 3222/2017. (IX. 25.) AB határozat.

A másik anomália a közszolgálati illetmények mértékére vonatkozik. 2008 óta változatlan mértékű a közszolgálati alapilletmény és a közalkalmazotti illetménytábla. A tíz éve befagyasztott illetmények mellett az állami alkalmazás komparatív előnyének tartott kiszámítható előrelépés és versenyképes díjazás nyilvánvalóan nem valósulhat meg. Ráadásul tovább csökkentette a közszféra vonzerejét a tizenharmadik havi illetmény kivezetése⁴ – ami az éves illetmény 7,8%-os csökkenését jelenti –, a közigazgatásban a cafetéria-juttatások maximális mértékének ötödére csökkentése,⁵ illetve a jogviszony végén járó juttatásokra kivetett elkobzó – először 98%-os, majd 75%-ban meghatározott – adó.⁶ Ennek eredményeként a közszféra a versenyszféránál kevesebb átlagjövedelmet biztosít, ráadásul a különbség 2010–2015 között növekedett is.⁷ A helyzet súlyosságát látva évek óta folyamatos illetményreform zajlik a közszolgálatban, ami azonban egyrészt nem egységes – sem a közigazgatásban, sem a közalkalmazotti területen –, másrészt még nem ért véget. Mindez sajátos helyzetet eredményez a Kjt. hatálya alatt. A számos ágazati, egységes koncepció nélküli reform révén a közalkalmazotti szabályozás minden eddiginél széttartóbb lett.⁸

Jelezni kell, hogy a közszféra és a magánszféra foglalkoztatási viszonyainak megkülönböztetése csak jogi kategória, a két munkáltatói kör a gyakorlatban összeér, hiszen ugyanarról a munkaerőpiacról toborozzák az alkalmazottaikat.⁹ Egy elavult, a piaci viszonyokat nem tükröző díjazási rendszer mellett márpedig a közszolgálat alapvető működési elvei – mint a legkiválóbb jelöltek megtalálására építő kiválasztási rendszer, az élethivatás-szerű szolgálat, a fokozott felelősség – megvalósíthatatlanok maradnak.

2. A besorolás szempontjai

A közszolgálatban a munka díjazásának meghatározása nem a felek alkuja alapján történik, hanem a jogszabályban rögzített besorolási rendszer szerint. A besorolási rendszernek ez az „alkut pótló szerepe” akkor tud mindkét fél érdekeinek megfelelően működni, ha a szabályozás alapján megállapított illetmény megfelelően leképezi a munkaerőpiaci helyzetet. Ha ugyanis a jogszabályban előírt illetmények alacsonyabbak a piacon elérhetőnél, az a közszolgálat vonzerejének csökkenésével és ezáltal toborzási nehézségekkel jár. Másfelől a közpénzből finanszírozott közszolgálatnál szemben hangsúlyos elvárás a takarékoság.

⁴ Az egyes törvényeknek a tizenharmadik havi illetmény, munkabér kifizetési rendjével összefüggő módosításáról szóló 2008. évi CX. törvény. A megszüntetett juttatás 2009-ben és 2010-ben keresetkiegészítés jogcímén – egyre szigorodó szabályokkal – még tovább élt [a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak 2009. évi havi kereset-kiegészítéséről szóló 6/2009. (I. 20.) Korm. rendelet és a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak 2010. évi eseti kereset-kiegészítéséről szóló 316/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet].

⁵ A Ktv. korábbi szabálya ezt az illetményalap huszonötszörösében határozta meg [Ktv. 49/F. § (4) bekezdés], amelyet 2011-től a költségvetési törvények rendre évi bruttó 200 000 Ft-ban maximalizálnak (ez kb. az illetményalap ötszöröse). Lásd először: a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény 59. § (3) bekezdés.

⁶ Egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény II. fejezet.

⁷ *A teljes munkaidőben alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresete a nemzetgazdaságban (2000–)*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012b.html (A letöltés dátuma: 2017. 12. 01.); PETRÓ 2014, 46.

⁸ BÉRCES 2013a, 42.

⁹ KUN–PETROVIC 2014a, 111.

Ezért nem engedhetőek meg az indokoltnál magasabb személyi költségek sem. Figyelemmel a közszolgálat rendkívül szerteágazó tevékenységére, ezeknek az elvárásoknak nem lehet megfelelni összetett, számos szempontot figyelembe vevő szabályozás nélkül. Ezzel egyenértékű, fontos követelmény, hogy az illetményrendszer egyértelmű és közérthető legyen.¹⁰ A hatályos magyar közszolgálati besorolási rendszer az alábbi fő tényezőkre épül: képzettség, a közszolgálatban töltöttként elismert idő, a munkáltató személye és a betöltött munkakör. Emellett további szempontoknak is jelentősége lehet.

Mielőtt a besorolásnál figyelembe veendő egyes tényezőket részletesen elemezzük, meg kell jegyezni, hogy egyes alkalmazotti kategóriákra a besorolási rendszer nem vonatkozik. Az illetményrendszerből való kiemelés változatosan indokolható,¹¹ mindenesetre óhatatlanul együtt jár a szubjektív szempontok felértékelődésével. Ez különösen szembeötlő a Kttv. szerint előmenetel nélkül maradt ügykezelők, a személyi illetményes köztisztviselők, a közigazgatási munkavállalók, az állami projektértékelők, valamint a Kjt. szerinti menedzservezetők jogállásában.¹² Meglátásunk szerint a szabad illetménymegállapítást a szubjektív elemek visszaszorítása céljából a lehető legszűkebb személyi körre kell korlátozni. Ez akkor is így van, ha a jelenlegi gyakorlatban ezekkel az eszközökkel próbálja a munkáltató a munkaerőpiaci helyzethez igazítani a díjazási lehetőségeket. Szemléltetésül két egyszerű példa: semmi akadálya annak, hogy a közhatalmi funkciók ellátásában még közvetve sem részt vevő, ezért rendszertanilag a személyi állomány perifériájára sorolható közigazgatási munkavállalónak magasabb illetménye legyen, mint egy vezetőnek, ha egy hozzáértő rendszergazdát csak így tud megfizetni a hivatal. Egy minisztériumi ügykezelő pedig jobban fizetett lehet, mint egy tanácsos, ha a fővárosban nehezebb jó adminisztrátort találni, mint kezdő jogászt.

2.1. A képzettség

Kézenfekvő, hogy a munkakör betöltéséhez szükséges képzettség döntő jelentőségű a munka díjazása szempontjából. Miközben alapelv, hogy nem az alkalmazott legmagasabb végzettségének, hanem a munkakör betöltéséhez megkívánt képesítési előírásnak van jelentősége,¹³ a pontos szabályozás tekintetében a modellek eltérőek. A Kttv. és az Átv. csupán a felsőfokú és az érettségi végzettséghez kötött munkaköröket különíti el, így például azonos besorolási osztályba sorolja a főiskolai oklevéllel és a doktori fokozattal rendelkezőket. A két kategória illetménye között jelentős a különbség. Az azonos közszolgálatban töltött idővel rendelkező középfokú végzettségű közszolgálati tisztviselő illetménye 50–60%-a a felsőfokú végzettségűekének. Ez az arány csak a rendkívül hosszú, 30 év feletti jogviszonyban

¹⁰ PETRÓ 2014, 40.

¹¹ KÁRTYÁS 2015a, 116.

¹² Kttv. 208. § (1) és (3) bekezdés, 242. § (1) bekezdés, 235. §, 258. §; az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi XXXIII. törvény; Kjt. 22/B. §.

¹³ A Kttv. szerint a besorolásnál csak a feladatkörre előírt szakirányú felsőfokú iskolai végzettség vehető figyelembe (Kttv. 119. §). A Kjt. előírja, hogy a besorolás alapja az adott munkakörre előírt legmagasabb végzettség, amellyel a közalkalmazott rendelkezik [Kjt. 63. § (1) bekezdés]. Hiába rendelkezik tehát a jelentkező magasabb végzettséggel, ha az a munkakörhöz nem szükséges, a besorolásnál nem lehet figyelembe venni. BÉRCES 2007, 568–569.; HAZAFI 2012, 225.

töltött idő után emelkedik 70% közelébe. Az állami tisztviselőknél ez a különbség kevésbé drasztikus, az illetmények alsó határa tekintetében mintegy 80–90%-os, felső határánál pedig 70%-os. Ezt a viszonylag sematikus besorolási rendszert árnyalhatja a képzettségi pótlék. Eszerint a feladatkör szakszerűbb ellátását biztosító tudományos fokozat, valamint a feladatkörön belüli szakosodást elősegítő további képesítés, képzettség elismeréseként a munkáltató további pótlékot állapíthat meg.¹⁴

A közigazgatásban tehát kiemelt szerepe van a végzettségnek az illetmény meghatározásában. Ugyanakkor a legtöbb munkakör egyaránt betölthető középfokú és felsőfokú végzettséggel is.¹⁵ Ez olyan ellentmondásos helyzetet eredményez, amelyben az illetmény meghatározása döntően nem az elvégzendő feladat vagy a végzett munka értékétől függ, hanem a kinevezett személy végzettségétől.¹⁶

Ehhez képest a Kjt. besorolási rendszere jóval részletesebb, tíz különböző kategóriára épít, amelyet még a további végzettségre tekintettel járó illetménynövekedés is kiegészít.¹⁷ Ez a rendszer lényegesen árnyaltabb különbségtételt tesz lehetővé az alkalmazott végzettségére tekintettel, ami jobban igazodik a munkaerőpiaci viszonyokhoz. Emellett a rendszer finomhangolása is könnyebb: mivel minden fizetési osztályhoz külön garantált illetmény tartozik, ezek egymástól függetlenül is módosíthatók (emelhetők), ha a foglalkoztatási helyzet ezt megkívánja.¹⁸ A bonyolult besorolási rendszer azonban hátrányokkal is jár. Egyrészt a számos fizetési osztály közötti különbségtétel rendkívül nehézkes lehet, az egymásra épülő különböző képzettségi szintek (és azok elmúlt évtizedekben történt változása) pontos ismeretét tételezi fel. A gyakorlatból látható, hogy a pontatlan besorolásból eredő viták igen gyakoriak, ráadásul bírói úton nehezen orvosolhatók.¹⁹ Másrészt, mivel számos közalkalmazotti munkakör különböző szintű végzettséggel is betölthető, a Kjt. hatálya alatt létező jelenséggé válik a túlképzettség. Ha ugyanis a munkáltató jogszabály alapján az adott munkakört alacsonyabb végzettséggel rendelkező személlyel is betöltheti, felesleges bérkiadást jelent számára, ha mégis a diplomás jelentkezőt nevezi ki.

Hozzá kell tenni, hogy az illetményrendszer elavulása miatt – a bevezetőben jelzettek szerint – ez a cizellált besorolási rendszer értelmetlenné vált. Pályakezdő középiskolát végzettek, érettségizettek, főiskolai diplomával vagy éppen doktori fokozattal rendelkezők egyaránt csak a garantált bérminimumra jogosultak, az A–E fizetési osztályok esetében ráadásul a jogviszonyban töltött idő hosszától is függetlenül. Nyilvánvaló, hogy így a magasabb végzettséget igénylő munkakörökben a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltató nem tud

¹⁴ Ez azonban csak egy lehetőség, és elsősorban a munkáltató anyagi teljesítőképességének függvénye. Lásd: a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról szóló 249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet 2. §.

¹⁵ Lásd a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendeletet.

¹⁶ KRAUSS 2015, 32.

¹⁷ Kjt. 66. § (2)–(6) bekezdés.

¹⁸ Horváth István ezt nevezi szociálisan érzékeny illetményrendszernek: a megélhetési költségek emelkedése esetén a Kjt.-nél külön emelhető az alacsonyabb jövedelműek illetménye. HORVÁTH I. 2006, 51–52.

¹⁹ Önmagában a téves besorolás miatt a munkáltató egyoldalúan nem változtathatja meg az illetményt, hiszen az a kinevezés kötelező eleme, és az csak közös megegyezéssel módosítható. BÉRCES 2007, 577. Ugyanakkor az alkalmazott nem követelheti az illetménye felemelését kizárólag a munkatársa jogszabályba ütköző besorolása alapján (EBH2014. M.19.) vagy amiatt, mert a pedagógusok besorolására irányadó jogszabály végrehajtása az ország egyéb tankerületeiben eltérő értelmezés szerint történt (EBH2016. M.19.). Egyébként a helytelen besorolás állapotsérelmet jelent, ezért mindaddig vitatni lehet, amíg a sérelmes állapot fennáll (BH1999. 330).

versenyképes fizetést ajánlani, a besorolási rendszer a végletekig eltávolodott a munkaerő-piaci valóságtól. Ezzel pedig elveszett a közalkalmazotti szabályozás legfontosabb eleme, a kiszámítható előmenetel.²⁰

2.2. Az elismerhető, jogviszonyban töltött idő

A besorolásnál valamennyi törvény szerint jelentősége van a közszolgálatban töltött időnek. Az előmenetel szempontjából a Kttv. alapján az idő haladásának nem önmagában van jelentősége. Az előmenetelnek ugyanis mindig feltétele a megfelelő minősítés is, az előrelépéshez kitöltendő várakozási idő pedig a munka minősége alapján csökkenthető²¹ vagy éppen növelhető.²² A Kjt. ennél megengedőbb szabályokat tartalmaz, az előrelépés a várakozási idő elteltével automatikus, ráadásul – a fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályok hatályon kívül helyezése óta – nincs mód a várakozási idő meghosszabbítására.²³

A magasabb besorolásba lépés mindazonáltal csak szerény hatással van az illetmény összegére. Összehasonlításként, a minimálbér mértéke 2011 és 2017 között (tehát hat év alatt) 1,6-szorosára emelkedett. Egy pályakezdő közszolgálati tisztviselőnek ugyanekkora illetménynövekedésre felsőfokú végzettség esetén 16, középfokú végzettség esetén 35 évre van szüksége (eddig a garantált bérminimumot kapja), míg az állami tisztviselők esetében ez az időtartam 11, illetve 25 év. A közalkalmazotti illetménytábla sem tudott lépést tartani a minimálbér emelkedésével, évről évre több besorolási kategória kerül a jogszabály szerint kötelező legkisebb munkabér szintje alá. A közszolgálatban eltöltött évek múlásával megszerezhető illetménytöbblet tehát igen csekély jelentőségű. Az újonnan bevezetett Áttv. szerinti illetménytáblában a jogalkotó ezt a fajta előrelépési lehetőséget látványosan el is hanyagolja, hiszen mindösszesen négy illetménykategóriát különböztet meg a jogviszonyban töltött idő alapján. Ráadásul az egyes fokozatokhoz tartozó illetményhatárok „ölelkező jellegűek”: az egy adott kategóriában elérhető legmagasabb illetmény meghaladhatja a következő fokozathoz tartozó minimumot.²⁴

2.3. A munkáltató személye

Az illetményt befolyásoló tényező a munkáltató személye is. A közigazgatás hierarchikus felépítéséből eredően ez a Kttv. hatálya alatt magától értetődőnek tűnik. Észszerű, hogy magasabb díjazásban részesüljenek annak a szervnek az alkalmazottai, amely az alacsonyabb szintű szervek számára kötelező döntéseket hoz, azok fellebbviteli fórumaként működik stb. Az már vitatható, hogy a hatályos rendszerben ez a tényező mekkora figyelmet kapjon. A Kttv. szerinti illetménykiegészítés az illetményrendszer rendkívül hangsúlyos eleme: a helyi, területi és központi szintű közigazgatási szervek között 20–30%-os

²⁰ BÉRCES 2013b, 25.

²¹ A várakozási idő csökkentését nevezi Bérces Kamilla „pályagyorsításnak”. BÉRCES 2007, 575.

²² Kttv. 118. § (1) bekezdés, 120–121. §.

²³ Kjt. 65. §.

²⁴ MÉLYPATAKI 2016, 240.

illetménykülönbséget okoz.²⁵ Ez alapján nem túlzás azt állítani, hogy ebben a rendszerben a közszeres pályafutás útja a közigazgatási hierarchia csúcsa felé vezet: komoly fizetésemelést az ugyanazon szervnél végzett tartósan jó munkával nem lehet elérni, de a felettes szervhez való áthelyezéssel igen. Kevésbé tűnik indokoltnak a szabály, ha mindezt fordítva nézzük: ha eleve központi közigazgatási szervhez nevezik ki a tisztviselőt, sokkal magasabb lesz az illetménye, mintha ugyanazt a munkát (például funkcionális területen) egy helyi szintű szervnél végezné, akár kiválóan.²⁶ Felülírja viszont ezt a megoldást a 2016. július 1-jével hatályba lépett Áttv., amely – az illetményreform első elemeként – éppen a helyi és területi államigazgatásra terjed ki, és a központi közigazgatásban elérhetőnél magasabb illetményeket okozhat.²⁷ Ez az ellentmondás az egyébként kiemelten magas illetménykiegészítésben részesülő, autonóm jogállású szerveknél dolgozó köztisztviselő vonatkozásában is fennáll.²⁸ A jelenlegi átmeneti helyzetben tehát a munkáltató közigazgatási hierarchiában elfoglalt helye ellentmondásos hatással van az illetmény mértékére.

Különösen aggályos a munkáltató személyének szerepe az illetmény meghatározásában a Kjt. hatálya alatt. A csupán egyes ágazatokra kiterjedő, nem egységes elvek alapján megvalósított illetményreformok révén mára teljesen más díjazás érvényesül a közoktatásban, a felsőoktatásban, a szociális területen, a közművelődésben vagy az egészségügyben. Világos, hogy a csupán egy-egy ágazatra koncentrált illetményrendezések célja az volt, hogy a lokális bérfeszültségek ne mozdítsák meg a teljes illetménytáblát.²⁹ Ugyanakkor ez a költségvetési terület díjazási rendszerét rendkívül bonyolulttá tette.

2.4. A nyelvtudás

A besorolás rendjében idegen elemnek tűnik a nyelvtudás, hiszen ennek a kiegészítő díjazási jogcímei között, az illetménypótlékok között lenne a helye. A Kttv. rendszerében azonban a törvényben felsorolt hat nyelvből szerzett nyelvvizsga alanyi jogon jogosít az illetménypótlékokra, ami felsőfokú komplex nyelvvizsga esetén az illetményalap 100%-a.³⁰ Ezért a Kttv. hatálya alatt a nyelvtudás is olyan tényező, amely a fent bemutatott szempontokhoz hasonló jelentőséggel bír az illetmény meghatározásában. Ezt két okból sem tartjuk szerencsésnek. Egyrészt eltorzítja a többi szempont (például a közszeres pályafutásban töltött idő, a munkáltató közigazgatási hierarchiában elfoglalt helye) alapján megállapított illetményt. Például az angol felsőfokú komplex nyelvvizsgával rendelkező fogalmazó illetménye annyi lesz, mint egy vezető-tanácsosé. Másrészt ez az erőforrások pazarlása, hiszen a pótlék akkor is jár, ha egyébként az idegen nyelv használata egyáltalán nem szükséges a munkakörben. Ez olyan furcsa eredményre vezet, hogy a munkáltató számára az angol, német és francia

²⁵ Kttv. 134. §.

²⁶ KRAUSS 2015, 32.

²⁷ MÉLYPATAKI 2016, 237. Például az Áttv. szerinti pályakezdő állami fogalmazó alanyi jogon járó 180 000 Ft-os havi illetménye a Kttv. rendszerében csak tanácsosi besorolásnál (legalább három év jogviszonyban töltött idővel) szereshető meg (figyelembe véve az illetménykiegészítést is), ezt a különbséget az utóbbi törvény szerint alanyi jogon járó nyelvpótlék sem feltétlenül kompenzálja.

²⁸ Kttv. 234. §.

²⁹ BÉRCES 2013b, 23.

³⁰ Kttv. 141. §. A pótlék angol, francia, német, arab, kínai és orosz nyelvek esetén jár alanyi jogon.

nyelvet egyaránt felsőfokon beszélő jelentkező helyett – anyagi szempontból – célszerűbb az olaszból középfokú nyelvvizsgát szerzett pályázót kinevezni, ha a nyelvtudás a munkakör betöltéséhez egyébként nem feltétel. Ehelyett a Kjt. megoldását tartjuk követendőnek, amely az idegen nyelv indokolt, rendszeres használatát megkövetelő munkakörökben biztosít nyelvpótlékot.³¹

2.5. A betöltött munkakör

A besorolási rendszer fenti, általános szempontjainak merevségét oldja, hogy az illetmény meghatározása szempontjából jelentősége van a betöltött munkakörnek is. A Kttv. hatálya alatt a hivatali szervezet vezetője dönthet munkaköri pótlék megállapításáról a munkakör-értékelés alapján. Ez akár az alapilletmény 30%-a is lehet.³² A munkaköralapú díjazás egy újfajta illetményrendszert – illetve tágabban: új személyügyi működést – jelentene, amelynek első lépcsője lett volna a munkaköri pótlék bevezetése.³³ Ezt az irányvonalat azonban a későbbi módosítások (illetve maga az Áttv.) nem követték.³⁴ A munkaköralapú díjazásnak adandó nagyobb hangsúly mellett szólna, hogy a pusztán a végzettségre és az elismerhető időre koncentrálnak jelenlegi besorolás érzéketlen az ellátott munkakör szervezeten belül elfoglalt helyével vagy akár a betöltéséhez szükséges (szak)tudással és készségekkel szemben.³⁵

2.6. A munkáltatói mérlegelés

A fenti keretek mellett az illetmény meghatározásában jelentősége lehet a munkáltató mérlegelésének is. Kivételt képez ebből a szempontból a Kttv., ahol a mérlegelési elemek a besorolásnál nem, csak azt követően jelennek meg. Az állami tisztviselők besorolása – a Kttv.-ben foglaltakhoz hasonlóan – az iskolai végzettségen és a közszolgálatban töltött időn alapul. Különbség ugyanakkor, hogy az egyes előmeneteli fokozatokhoz nem törvényben meghatározott, pontos illetményösszeg társul, hanem csak egy alsó és felső határ, amelyek között az illetményt a munkáltató jogosult meghatározni, rendkívül tág keretek között. Az egyes előmeneteli fokozatokhoz megállapított alsó és felső határok közötti különbség ugyanis igen jelentős, akár 150 000–170 000 Ft is lehet. Ennek már csak azért is komoly jelentősége van, mert az állami tisztviselőket a fentiek alapján megállapított illetményen felül – a Kttv.-ből ismert – illetménykiegészítés, illetményeltérítés, illetménypótlékok (az éjszakai pótlék kivételével) vagy cafetérijuttatás nem illeti meg.

A Kjt. rendszerében a mérlegelés más logikával jelenik meg. A közalkalmazottnak szintén alanyi joga van a besorolás alapján megállapított garantált illetményére, ám nincs

³¹ Kjt. 74. §.

³² Kttv. 142. §; a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról szóló 249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet 3. §.

³³ HAZAFI 2012, 259.; KRAUSS 2015, 34.

³⁴ Pontosabban ennek csak kiegészítő jelentősége van, a kiemelt ügyintézői osztály bevezetésével. Áttv. 15. §.

³⁵ PETRÓ 2014, 47.

akadály, hogy a munkáltató ennél magasabb összegű illetményt fizessen,³⁶ ha a közalkalmazott kiválóan alkalmas vagy alkalmas minősítést kapott. Ez akár a kinevezéskor is lehetséges, ám a magasabb illetmény csak akkor őrizhető meg, ha a közalkalmazott egy évvel később a minősítésen legalább alkalmas minősítést szerez.³⁷ Természetesen a magasabb illetmény elsősorban a munkáltató anyagi teljesítőképességének a függvénye, és nem függ össze közvetlenül azzal, hogy az adott ágazatban vagy munkakörben mennyire lenne szükséges a besorolás alapján adódó illetmény emelése.

Ezt a modellt vette át a jogalkotó – az illetményrendezésből mindezidáig kimaradt – önkormányzati köztisztviselők vonatkozásában. A költségvetési törvény szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben, az önkormányzat saját forrásai terhére a képviselő-testület hivatalánál foglalkoztatott köztisztviselők részére magasabb illetményalapot is megállapíthat.³⁸ Ezzel az alacsony saját bevétellel rendelkező önkormányzatok nyilván nem tudnak élni, miközben a gazdagabb települések eddig is adhattak további juttatásokat köztisztviselőiknek a Kttv. „adható” juttatásai jogcímén.³⁹

3. Az előmenetel, a munka értékelésén alapuló díjazási elemek

A közszolgálat komparatív előnyeként ismert a törvényben biztosított előmenetel lehetősége. Számos olyan jogintézmény van, amely azt hivatott elősegíteni, hogy a jól teljesítő állami alkalmazott egyre magasabb díjazásban részesülhessen. Hangsúlyozni kell, hogy ezek a juttatások két kivétellel az alkalmazott teljesítményétől függenek, és nem önmagából az idő múlásával járnak. E két kivétel a Kjt. rendszerében már látott előrelépés a fizetési fokozatok között (ami a várakozási idő kitöltésével automatikus) és a jubileumi jutalom. Ez utóbbi azok elismerése, akik életpályájuk meghatározó részét az állami szolgálatban töltötték el, aminek véleményünk szerint máig létjogosultsága van. Bár alanyi jogon járó juttatásról van szó, vélelmezhető, hogy évtizedekig nem maradhat állami alkalmazásban az, aki ne kapna tartósan legalább alkalmas minősítést. Ezért ez nem mond ellent az érdemeken alapuló közszolgálatnak. Feltétlenül egységesíteni szükséges viszont, hogy az egyes törvények alapján mely évfordulókhoz és milyen összegű jubileumi jutalom kötődik.⁴⁰ Természetesen minden további, a munkáltató mérlegelésén alapuló díjazási elemnél megkerülhetetlen tényező, hogy az – az alkalmazott teljesítménye mellett – a munkáltató anyagi lehetőségeinek függvénye.

³⁶ Ezt nevezi a szakirodalom „alsó határos” illetménytáblának. BÉRCES 2007, 553., 580–581.; HORVÁTH I. 2009, 329.

³⁷ Kjt. 66. § (7)–(8) bekezdés.

³⁸ Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 59. § (6) bekezdés.

³⁹ HOLICSKA 2017.

⁴⁰ Az egyes törvények közötti különbségek miatt a Kjt. vagy a Kttv. hatálya alól az Áttv. hatálya alá áthelyezett, 20–25 év közötti jogosultsági idővel rendelkező alkalmazott azzal kezdti állami tisztviselői pályafutását, hogy felveszi a 20 év után járó jubileumi jutalmat. Ez akkor is kéthavi illetménynek felel meg, ha másnap lemond. Ugyanakkor a 34 év jogosultsági idővel közalkalmazotti területre áthelyezett személy kimarad a 35 éves jutalomból (ezt ugyanis a Kjt. nem ismeri), és legközelebb csak a 40 éves évfordulót ünnepelheti jutalmazással. Hosszú, 35 évet meghaladó jogosultsági idővel viszont nem gazdaságos az Áttv. hatálya alá kerülni, e jogszabály ugyanis nem ismeri a 40 éves jubileumot, igaz, a korábbi évfordulókra rendre magasabb jutalmat biztosít. Áttv. 21. §; Kjt. 78. §; Kttv. 150. §.

Márpedig ha a bérjellegű kiadások megtervezése a besorolási rendszer alapján történik, akkor a munka minőségét honoráló jogcímekre ugyancsak nehézkesen lehet forrást találni.⁴¹

Miközben az Áttv. újdonsága elsősorban a munkáltató mérlegelési lehetőségének kiterjesztésében áll, hangsúlyozni kell, hogy a Kttv. is igen széles diszkrecionális jogkört biztosít a munkáltatónak a díjazás kialakítására. A Kttv. – fentiekben részletezett – besorolási rendszerét ugyanis számos, a munkáltató döntése alapján járó egyéb juttatás egészíti ki, aminek ráadásul a díjazás egészének meghatározásában komolyabb szerepe lehet, mint magának a besorolás alapján adódó alapilletménynek. Összességében ez a rendszer jól összehasonlítható a Létrák és csúszdák nevű társasjátékkal. Itt a játékosok kockadobással haladnak előre egy kacskaringós pályán. A nagyobb értékű dobásokkal lehet a leghamarabb célba jutni. Ám a pálya egyes mezőit létrák, más mezőit csúszdák kötik össze. Aki létrával jelölt mezőre lép, az – levágva a kijelölt út kanyarulatait – „feljuthat” egy jóval későbbi mezőre. Ám aki csúszdára téved, az visszacsúszik egy sokkal korábbi lépésre. Ebben a játékban nem az a nyerő stratégia, ha valaki csak arra hagyatkozik, hogy a következő dobással is előrelép: a csúszdák elkerülésével és minél több létra beiktatásával ugyanis ugrásszerűen nő az esély a sikerre. Lefordítva ezt az analógiát: a Kttv. biztosítja az előrelépést az egyre magasabb alapilletménnyel járó fizetési fokozatok között (ez a kockadobás útján történő haladás), ám ezzel csak jelentéktelen illetménynövekedés érhető el. Az alább bemutatott intézmények viszont valóságos létrát képeznek a magasabb jövedelem felé.⁴²

A legszélesebb körben alkalmazható mérlegelési eszköz a díjazásban az illetményeltérítés. Célja, hogy a munkáltató jelentőséget adhasson a teljesítménynek a munka díjazásánál. Az eltérítés alapja a minősítés (teljesítményértékelés), tehát nem elég hozzá a munkáltató formális, szubjektív értékelése a közszolgálati tisztviselő munkájáról, és csak a tárgyévre vonatkozik. Ugyanakkor mértékét igen tágra határozza meg a törvény, hiszen a besoroláshoz képest akár +50 vagy –20%-os eltérítés is megengedett.⁴³ Például 2017-ben egy fogalmazói besoroláshoz tartozó alapilletmény a 2. fizetési fokozatban 123 680 Ft volt, ami 98 944 Ft és 185 520 Ft között volt eltéríthető. A maximális eltérítéssel a fogalmazó 14 évet ugrik előre, alapilletménye ugyanis csak vezető-tanácsosként, a 10. fizetési fokozatban emelkedne erre a szintre. Előnye a szabályozásnak, hogy mivel az eltérítés csak a tárgyévre szól, a munkatársak motiváltak abban, hogy folyamatosan kiemelkedő teljesítményt nyújtsanak. Másfelől nincsen rá semmilyen garancia, hogy a kiváló teljesítmény – illetve annak éveken keresztül fenntartása – garantáltan eltérített illetményt eredményez, hiszen erről a munkáltató évről évre, mérlegelési jogkörében dönthet.⁴⁴

Jóval kisebb mértékű – az alapilletmény 15–20%-ának megfelelő – illetménynövekedést jelent a címadományozás, amiben a tartósan kiemelkedő munkát végző, hosszú ideje a közszolgálatban dolgozó kormánytisztviselők, köztisztviselők részesülhetnek (ügykezelők nem). Az intézmény célja az általános előmenetel dinamizálása, a legjobban teljesítők ösztönzése, illetve a pályán való megtartásuk.⁴⁵ A címadományozás az előmenetelt gyorsítja

⁴¹ PETRÓ 2014, 62.

⁴² Külön nem tárgyalom a „csúszdákat”: a várakozási idő meghosszabbítását (Kttv. 121. §), a negatív irányú illetményeltérítést (Kttv. 133. §), a fegyelmi büntetésként alkalmazott visszavetést [Kttv. 152. § (2) bekezdés] és a kinevezés egyoldalú módosítása okozta illetménycsökkentést (Kttv. 48. §).

⁴³ Kttv. 133. §.

⁴⁴ PETRÓ 2014, 55.

⁴⁵ HAZAFI 2012, 237.

azzal, hogy az érintettet a címnek megfelelő besorolási fokozat első fizetési fokozatába kell besorolni. Például ha az öt év közszolgálatban töltött idővel rendelkező tanácsos címzetes vezető-tanácsos címet kap, a tanácsost az 5. fizetési fokozatból előre kell sorolni a 7. fizetési fokozatba, ezzel pedig az illetményalaphoz tartozó szorzószáma 0,5-tel nő.⁴⁶ Az illetmény összegére tehát csak kisebb kihatással van, ám határozatlan időre szól,⁴⁷ és csak fegyelmi eljárás keretében vonható vissza.⁴⁸

Egyenesen a „cél mezőn túlra” röpítenek a tanácsadói munkakörök és címek. Ezek ugyanis – egy szervezeti egység vezetésének felelőssége nélkül – vezetői illetménnyel járnak, amely magasabb, mint amekkora díjazás a besorolási rendszer legmagasabb fizetési fokozatában elérhető.⁴⁹ Tanácsadói munkakörök a minisztériumokban és az autonóm jogállású közigazgatási szerveknél létesíthetők, céljuk, hogy a felső szintű szakmai tevékenység presztízsének megfelelő díjazást biztosítsanak.⁵⁰ A tanácsadói munkakör a jogviszonyban töltött időtől függetlenül magas besorolással és vezetői illetménnyel jár. A tanácsadói kinevezés határozatlan időre szól, de a munkáltató a tanácsadót egyoldalú írásba foglalt döntésével bármikor áthelyezheti valamely, a végzettségének, képzettségének megfelelő szakmai munkakörbe.⁵¹ A tanácsadói címek abban különböznek ettől, hogy a cím mellett a közszolgálati tisztviselő valamilyen szakmai munkakört tölt be. A címet munkájának, szakértelmének elismerésül kapja, de továbbra is megtartja eredeti munkakörét, a címet pedig már a kinevezéstől viselheti.⁵² Míg tehát a tanácsadói munkakör nem elismerést, hanem az ellátandó feladatot jelenti, a tanácsadói címek kifejezetten a munka értékelésén alapulnak.⁵³ A tanácsadói címeket a legalacsonyabb fokozatú minősítés esetén vissza kell vonni, illetve vissza lehet, ha a közszolgálati tisztviselő két egymást követő minősítés alkalmával a korábinál alacsonyabb teljesítményszintet ér el. A Kttv. megkülönbözteti a közigazgatási és szakmai tanácsadói címeket, jóllehet ezek szabályai szinte egyezők.⁵⁴ Ugyanakkor a többféle cím halmozódása a tanácsadói címek jelentette elismerés elértéktelenedésével járhat. A törvény szerint ugyanis tanácsadói címet az adott munkáltatónál dolgozó felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők (köztisztviselők) legfeljebb 40%-a viselhet.⁵⁵ Valószínűtlen azonban, hogy egy hivatali szervezetben indokolt lenne a személyi állomány ilyen nagy arányát tanácsadói címben részesíteni.

⁴⁶ Kttv. 128. §.

⁴⁷ Ha a közszolgálati tisztviselő a jogviszonyban töltött idő alapján eléri a címmel járó besorolási, fizetési fokozatot, akkor a cím megszűnik, és további előmenetelére az általános szabályok irányadók [Kttv. 128. § (3) bekezdés].

⁴⁸ Kttv. 155. § (2) bekezdés e) pont.

⁴⁹ Már az osztályvezető is az illetményalap hétszeresére jogosult, míg a besorolási rendszer szerinti legmagasabb szorzó hatszoros (Kttv. 139. §). A cím birtokosaként egy tanácsos besorolású tisztviselő is hozzájuthat a vezetői illetményhez. GYÖRGY 2007, 122.

⁵⁰ HAZAFI 2012, 233.

⁵¹ Kttv. 125. §, 233. §.

⁵² HAZAFI 2012, 234.

⁵³ BÉRCES 2016. Lásd a 125. §-hoz fűzött magyarázatot.

⁵⁴ Következetlen a szabályozás abban, hogy a legmagasabb fokozatú minősítés csak a szakmai tanácsadóknál követelmény, a közigazgatási tanácsadóknál nem, noha éppen az utóbbi jár magasabb díjazással (a közigazgatási tanácsadók vezetői illetménypótléket is kapnak). Ugyanakkor a közigazgatási tanácsadóknál a törvény pontosan előírja a szükséges közigazgatási gyakorlat idejét, szakmai tanácsadóknál viszont – közelebről nem meghatározott – gyakorlati időt követel meg. Ez utóbbi, teljesen pontatlan feltételt konkretizálni kellene.

⁵⁵ Kttv. 126–127. §.

A fentiekhez képest az Áttv. rendszere olyan táblás játékhoz hasonlít, ahol egyrészt jóval kevesebb a kockadobással elérhető mező, másrészt a játékosok számára nem is látható, hol kezdődik létra, és hol a csúszda. Mi több, abból sem lehet az előmenetel alakulására következtetni, hogy egy másik játékos egy adott mezőre lépve hova ugrott előre vagy vissza. A Kttv. fenti intézményeit ugyanis az Áttv.-ben felváltja magának az illetménynek a mérlegelésen alapuló meghatározása. Az alanyi jogon járó illetményt ugyanis – a pontos besorolástól függően – a munkáltató kb. 60%-kal növelt mértékben is megállapíthatja, az állami tisztviselő számára gyakorlatilag átláthatatlan feltételek mellett. Az illetmény meghatározásához figyelembe veendő szempontokat ugyanis a törvény felsorolásszerűen adja meg, és nem tér ki az egyes szempontok egymáshoz képesti súlyozására. A legkedvezőbb minősítés, a munkakör szempontjából releváns nyelvtudás, az igazolt szakmai tapasztalat stb. sem jár automatikusan az illetmény emelésével (vagy a legrosszabb teljesítmény sem jár az illetmény csökkentésével), mindezt mérlegelheti a munkáltató. Mi több, a megállapított illetmény évente felülvizsgálható, illetve ha az év közbeni teljesítményértékelés ezt alátámasztja, akár az év során is módosítható. Végül a megállapított illetmény fegyelmi úton is csökkenthető.⁵⁶ Hasonlóan tág mérlegelési jogkört élvez a munkáltató az úgynevezett kiemelt ügyintézői osztályba sorolásnál. Egyrészt, bár az átsorolásra lehetőséget adó munkaköröket miniszteri rendelet határozza meg, nem kötelező, hogy az adott munkakört betöltő valamennyi állami tisztviselőt átsorolják. Másrészt e kategórián belül is tág alsó és felső határok között állapítható meg a pontos illetmény.⁵⁷

A Kjt. hatálya alatt az előmenetel – a már említettek szerint – az idő haladásával automatikus. Emellett a munkáltató – kiválóan alkalmas vagy alkalmas minősítés esetén – a garantált illetménynél magasabb illetményt is megállapíthat. E két sarokpont⁵⁸ mellett a törvény nem is tartalmaz kidolgozott előmeneteli rendszert.⁵⁹ Az előmenetelt gyorsító további díjazási jogcímek a pótlékalap legfeljebb 100%-áig (2017-ben 20 000 Ft-ig) terjedő címpótlék⁶⁰ és a gazdálkodás eredményéből finanszírozható illetménykiegészítés. Ez utóbinak annyi önállósága lehet a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészhez képest, hogy ez kifejezetten bizonyos juttatási feltételhez – például a legjobb minősítéshez – köthető, azaz teljesítménybér jellegű, és járhat határozott időre is.⁶¹ E rugalmasítási elemek gyakorlata persze attól függ, hogy az adott munkáltató, illetve fenntartó mennyire képes ezekkel éretten, megfontoltan élni, illetőleg rendelkezésre állnak-e az ezek finanszírozásához szükséges többletforrások.⁶²

⁵⁶ Áttv. 19. §, 16. § (5) bekezdés.

⁵⁷ Áttv. 15. §.

⁵⁸ E két tényező kiolthatja egymás hatását. Ha ugyanis a munkáltató magasabb illetményt állapít meg, amely még a következő fizetési fokozatba lépéskor járó illetménynél is magasabb, az előrelépés jelentette illetmény-növekedést „elnyeli” az eleve magasabban megállapított illetmény (EBH2006. 1544, EBH2016. M.8.). HORVÁTH I. 2009, 327.

⁵⁹ GYÖRGY 2007, 127.

⁶⁰ Kjt. 71. §. Sajátos ellentmondás, hogy a fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályok hatályon kívül helyezése óta a Kjt.-ből nem tudható meg, hogy a címpótlékot miként lehet visszavonni a közalkalmazottól.

⁶¹ Kjt. 67. §; BÉRCES 2007, 585–586.; HORVÁTH I. 2009, 34.

⁶² BÉRCES 2013b, 23.

A munkakörön kívül eső, rendkívüli feladatok ellátására a Kjt. a keresetkiegészítés, a Kttv. a céljuttatás intézményét szabályozza.⁶³ Míg a pótlékok jogalapja a munkavégzés során folyamatosan, rendszeresen fennálló körülmény honorálása, ezekben az esetekben a többletteljesítmény átmeneti jellegű.⁶⁴ Mindkét törvény lehetőséget ad jutalom fizetésére is, kiemelkedő vagy tartósan jó munkavégzés esetén.⁶⁵

4. A díjazási rendszer további elemei

Az illetményrendszer fentiekben bemutatott elemei mellett olyan díjazási jogcímek is ismertek, amelyek nem az alkalmazott besorolásán vagy a munka értékelésén alapulnak. A besorolást vagy az előmenetelt meghatározó jogintézmények mellett ezek jelentősége csak másodlagos, kiegészítő jellegű, éppen ezért megváltoztatásuk, felülvizsgálatuk is rugalmasabban történhet. Így esetleges, az illetményrendszer egészét nem érintő részletkérdés, hogy a hatályos szabályozás nevesíti-e külön a bankszámla-hozzájárulást, vagy alanyi jogon járó, netán mérlegelés alapján adhatóként szabályozza az állami készfizető kezességet lakásvásárlás vagy építés esetére.

Az egyéb juttatások között megkülönböztetett jelentősége van az illetménypótlékoknak. Ezek funkciója alapvetően valamely, az átagostól eltérő munkakörülmény honorálása, olyan szempontoké, amelyeket a besorolásnál nem vettek figyelembe. Ezt a funkciót azonban nem tükrözi tisztán sem a Kjt., sem a Kttv. hatályos rendszere.⁶⁶ Egyrészt olyan pótléokra jogosító körülmények is szerepelnek a szabályozásban, amelyek valójában nem jelentenek külön értékelendő munkakörülményt. Másrészt egyes pótlékoknak csak az egyébként elavult, alacsony összegű illetmény kiegészítése a funkciója.⁶⁷ Végül bizonyos jogcímek feleslegesek, ötletszerű szabályozáson alapulnak.⁶⁸

Az alábbiakban röviden áttekintjük a hatályos szabályozás szerinti illetménypótlékokat.

- A közalkalmazotti jogviszonyban irányadó pótlékok jelentős része – amelyek az Mt.-ből alkalmazandók – a munkaidő-beosztáshoz kapcsolódik. Így külön díjazás jár az éjszaka, munkaszüneti napon, bizonyos esetekben vasárnap vagy váltakozó

⁶³ Kttv. 154. § (2)–(3) bekezdés; Kjt. 77. § (1)–(2) bekezdés. Közalkalmazott is részt vehet célfeladat végrehajtásában, és így céljuttatásra is jogosulttá válhat (Kjt. 77/A. §).

⁶⁴ BÉRCES 2007, 611.

⁶⁵ Kjt. 154. § (1) bekezdés; Kjt. 77. § (3) bekezdés.

⁶⁶ HORVÁTH I. 2009, 361., 365., 370.; Bérces Kamilla ez alapján különíti el az „álpótlékok” csoportját. BÉRCES 2007, 600–601., 607.

⁶⁷ Lásd például a szociális ágazati összevont pótlékot vagy a bölcsődei pótlékot [a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 5–6. melléklet], illetve a kulturális illetménypótlékot [a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a művészeti, a közművelődési és a közgyűjteményi területen foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonyával összefüggő egyes kérdések rendezéséről szóló 150/1992. (XI. 20.) Korm. rendelet 5. melléklet].

⁶⁸ Nem egységes a szabályozás a pótlék alapjának meghatározásában sem. Ez a Kjt. esetében lehet az illetmény vagy a költségvetési törvényben pontosan meghatározott pótlékalap, míg a Kttv. alkalmazásában az illetményalap és az alapilletmény. Míg a fix összegre vetített pótlék minden alkalmazott esetében azonos díjazást jelent, az alapilletményre számított pótlékkal a magasabb keresetűek több jövedelemhez jutnak. BÉRCES 2007, 591.

műszakrendben dolgozó, illetve a készenlétet, ügyeletet vagy rendkívüli munkaidőt teljesítő közalkalmazottnak.⁶⁹

- A Kttv. a rendkívüli munkaidőt, ügyeletet, készenlétet, illetve munkaszüneti napi munkavégzést nem pótlékkal, hanem illetménnyel díjazott szabadidővel kompenzálja. Pénzbeli ellentételezésre akkor kerül sor, ha a szabadidőt 30 napon belül nem lehet kiadni.⁷⁰ Magából a jogszabály szövegéből nem világos, de álláspontunk szerint ezekben az esetekben a közszolgálati tisztviselő a teljesített munkaidőre és a szabadidőre is jogosult az illetményére. Például, ha szerdai munkanapján két óra rendkívüli munkaidőt teljesít, úgy erre a két órára is jár az illetménye időarányos része, és ha emiatt másnap két órával később megy be dolgozni, úgy e két óra is illetménnyel számolandó el. Az ellenkező értelmezés mellett anyagi kompenzálás nélkül lenne elrendelhető a rendkívüli munkaidő (illetve az ügyelet, készenlét), ami nyilvánvalóan méltánytalan lenne a pontosan meghatározott munkaidőre ki-nevezett közszolgálati tisztviselőkkel szemben. Mindenesetre indokolt a vonatkozó normaszöveg világosabbá tétele. A Kttv. alapján egyébként magához a munkaidő-beosztáshoz egyedül az éjszakai pótlék kötődik.⁷¹
- A vezetői pótlék az egyébként is önálló vezetői alapilletményt alkalmazó Kttv.-ben felesleges.⁷² Ehelyett egységes, a vezetők díjazását egy jogcímen (külön besorolás alapján) biztosító megoldást látnák célszerűnek.
- Az illetményrendszerben tipikus kazuisztikus elem a gépjárművezetői pótlék, amely a – közelebről nem meghatározott – rendszeres hivatali gépjárművezetéshez kötődik, és összegében elhanyagolható (havonta az illetményalap 13%-a, azaz 5025 Ft).⁷³ Számos egyéb esetet szabályozhatna a törvény, amikor a tisztviselő erőforrásokat takarít meg a munkáltatónak (például informatikai tudása alapján), mégsem jár érte pótlék. Másfelől ugyanúgy nem szükséges sofőr, ha az alkalmazott saját autóját vezeti, ezért mégsem jár pótlék.⁷⁴
- A mind a Kttv.-ben, mind a Kjt.-ben szereplő munkavédelmi pótlék elavult koncepciót tükröz.⁷⁵ Az egészségkárosító kockázatok közötti munkavégzést vagy a védőfelszerelés megterhelő használatát ugyanis a többletjuttatás önmagában nyilvánvalóan nem kompenzálja, és annak megfizetésével a munkáltató nem is mentesül a munkavédelmi követelmények és az esetleges károk megtérítése alól. Ez akkor is így van, ha nem egészségi ártalmakat, csak azok kockázatát kell eltérnie az alkalmazottnak.⁷⁶ E pótlékot éppen ezért érdemes lenne megszüntetni.

⁶⁹ Mt. 140–144. §.

⁷⁰ Kttv. 98. §.

⁷¹ Kttv. 140. § (3) bekezdés. Sajátos ellentmondás, hogy ask a beosztás szerinti (rendes) munkaidőre jár éjszakai pótlék, az éjszakai időszakban teljesített rendkívüli munkaidőre a törvényszöveg alapján nem. BÉRCES 2017, lásd a 140. §-hoz fűzött magyarázatot.

⁷² Kttv. 137. §.

⁷³ Kttv. 140. § (4) bekezdés.

⁷⁴ HAZAFI 2012, 254.; HORVÁTH I. 2009, 368.

⁷⁵ Kttv. 140. § (5) bekezdés; Kjt. 72. §. Furcsa ellentmondás, hogy e tekintetben a közalkalmazottak díjazása magasabb. Esetükben ugyanis a pótlék 20 000 Ft (a pótlékalap 100%-a), míg a Kttv. hatálya alatt csak 17 393 Ft (az illetményalap 45%-a).

⁷⁶ HORVÁTH I. 2009, 363.

- Korábban már említettük a nyelvpótlék ellentmondásos jellegét. Álláspontunk szerint nincs indoka a Kttv. szerinti, anyagi jogon járó nyelvpótléknak. Ezzel szemben – a Kjt. megoldásához hasonlóan – azt ahhoz indokolt kötni, hogy az adott nyelv használata a munkakör betöltéséhez valóban szükséges-e.⁷⁷
- Az illetményrendszer korrigálására, kiegészítésére szolgál, és ezáltal nem tekinthető valódi pótléknak a Kttv. szerinti képzettségi és munkaköri pótlék, illetve a Kjt. hatálya alatti egyes ágazati pótlékok sem (lásd fentebb).

A Kttv.-ben külön nevesített, anyagi jogon járó cafetériajuttatás véleményünk szerint szintén vitatható jogcím. E juttatások bérjellegű jövedelemtől való elválasztásának ugyanis egyedül a közterhek szempontjából van jelentősége,⁷⁸ ami viszont a saját alkalmazottai után saját magának fizető állam mint munkáltató számára nem bír jelentőséggel.⁷⁹ Kétségtelen előnye viszont, hogy e juttatási forma tekintetbe veszi az alkalmazott egyéni igényeit.⁸⁰

Végül a díjazási rendszer nyitott, a Kttv. és a Kjt. is megengedi a munkáltatónak további szociális, jóléti célú juttatások megállapítását.⁸¹ A Kjt. tekintetében mindez abból vezethető le, hogy az Mt. 16. §-a alapján mód van a munkáltató egyoldalú kötelezettségvállalására, illetve – a Kjt. által megengedett körben – a kollektív szerződésben konkretizálhatók az egyéb juttatások.⁸²

5. Összegzés

A közszolgálati illetményrendszer jelenleg is átalakítás alatt áll, ez a munka azonban még nem ért véget. Az illetmények rendezésének fontos alapkérdése a közszolgálat egységesítésében való állásfoglalás. Álláspontunk szerint hosszú távú reformra csak annak világossá tételével kerülhet sor, hogy a jogalkotó fenn kívánja-e tartani a jelenlegi, széttöredezett rendszert. A döntés nem halogatható, mivel – az egyes ágazatokat elérő eddigi illetményemelések ellenére – a szabályozás a közszféra több területén csak végletesen elavult díjazást képes nyújtani. Ezen alapkérdések mellett indokolt az illetmények meghatározásánál szerepet játszó szempontok újraértékelése is. A hangsúlyt az adott munkakör szervezeten belüli jelentőségéhez érdemes igazítani, és célszerű kisebb szerepet adni az alkalmazott végzettségének, a munkáltató személyének vagy a közszolgálatban töltöttként elismerhető időnek. Egy újragondolt besorolási rendszer elvei mentén felülvizsgálhatóvá válnak a munka értékeléséhez kötődő elemek és az egyéb, kiegészítő díjazási jogcímeik is.

⁷⁷ Kttv. 141.§; Kjt. 74. §.

⁷⁸ 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról 71. §.

⁷⁹ Ugyanakkor a cafetériarendszer működtetése komoly adminisztrációval terheli meg a munkáltatót, ami már a részletszabályok mennyiségén is lemérhető. Kttv. 151. §; 249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet 9. §, és ezeket még kiegészíti a közszolgálati szabályzat.

⁸⁰ PETRÓ 2014, 70.

⁸¹ Kttv.152. §. Mindkét törvény külön nevesíti a bankszámla-hozzájárulást, amelynek mértékét a költségvetési törvény havonta legfeljebb 1000 forintban határozza meg [Kjt. 79/A. § (2) bekezdés és Kttv. 143. § (2) bekezdés; 2016. évi XC. törvény 59. § (5) bekezdés].

⁸² Kjt. 75. § és 79. §.

IX. Munkaidő és pihenőidő a közszolgálatban

Bevezetés

Ebben a fejezetben a közszolgálati alkalmazottak munka- és pihenőidejét elemezzük. Ennek a két elemnek a vizsgálata több szempontból is fontos. A munkaidő-szervezés a szolgálati jogviszonyok egyik legfontosabb eleme. Ennek keretében kerül meghatározásra, hogy ki mikor, milyen ütemezésben végzi a munkáját. A közszolgálati jogviszonyok foglalkoztatási jogviszonyok, amelyek szintén feltételezik a munkaidő és a pihenőidő egyensúlyát. Ugyanakkor nemcsak a mindennapi munkavégzés e dualitásáról kell itt beszélni, hanem a szabadság kiadásáról is. A közszolgálati jogviszonyokban alkalmazott megoldások a munkajogi megoldásokból indulnak ki, de saját karakterük alapján el is térnek attól a megengedett jogszabályi kereteken belül. Ennek megfelelően az alábbiakban a munkaidő, a pihenőidő és a szabadság jogintézményének rövid vizsgálatát végezzük el.

1. A munkaidő és a közszükségletek kapcsolata

Bármely foglalkoztatási jogviszonyról is legyen szó, a munkaidő szabályozása a jogviszony fontos része. Az Mt. részletesen szabályozza a munkajogviszonyban foglalkoztatottak munkaidőre vonatkozó szabályait. Ennek említése két szempontból is fontos. Az egyik ok az, hogy a Kjt. szabályai a közalkalmazottakra vonatkozó speciális rendelkezéseket tartalmazzák, az általános szabályokat azonban nem. A Kjt. esetében – általános szabályként – az Mt. munkaidőre vonatkozó szabályai irányadók. Ezzel szemben a Kttv. e területen sem tekinti háttérjoganyagnak az Mt. rendelkezéseit. A Kttv. a munkaidőre vonatkozó szabályokat saját maga állapítja meg, számos helyen ugyanakkor az Mt. rendelkezéseit másolja. Az általános törvényi rendelkezések mellett a tisztviselőkre vonatkozóan a 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet¹ fogalmaz meg végrehajtási és részletszabályokat. Az Áttv. nem rendelkezik külön ezekről a kérdésekről, a Kttv.-t tekinti háttérjogának.

A munkaidőnek a közszolgálati jogviszonyokra tekintettel történő eltérő szabályozása több kérdést is felvet. Az első kérdés, hogy ténylegesen milyen mértékben kell a munkaviszonyra vonatkozó szabályoknak és a közszolgálati jogviszonyokban alkalmazott rendelkezéseknek eltérniük egymástól. Ténylegesen milyen mértékben eltérő foglalkoztatási és szolgálati viszonyokról beszélünk, illetve a közérdek kielégítése indokolja-e az eltérő szabályokat?

Ezeknek a kérdéseknek a vizsgálatát érdemes Magyary Zoltán egyik gondolatával kezdenünk: „A közszolgálat a köznek, azaz mindenkinek válogatás nélkül való szolgálatot

¹ 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenő idejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről.

jelent. Egyúttal állandó és szabályos szolgálat, amely az emberek életének rendes berendezésévé válik, amelyre számíthatnak. Ezért van az alkalmazott a szervezettel szemben, amelynek tagja, különös fegyelemre kötelezve, ami odáig megy, hogy egész munkaerejét leköti, szükség esetén a hivatalos munkaidőn túl is, külön ellenszolgáltatás nélkül, teljes odaadást kíván, szükség esetén egészsége, sőt élete feláldozását (rendőr, orvos, tűzoltó stb.), sőt megfelelő magatartást kíván magánéletében is (a közszolgálat tekintélye, kari becsület, mellékfoglalkozások engedélyhez kötése stb.).² Az idézett gondolatsor pontosan azt fejezi ki, hogy a közérdek megköveteli az ebben a körben dolgozó alkalmazottaktól feladataik akár munkaidőn kívül történő ellátását is. Ez abból a követelményből fakad, hogy a közérdek nem ismeri a hivatali időbeosztást, éppen ezért vannak olyan esetek, amikor egyes feladatok ellátása azon túl is szükségessé válik. Ezzel szemben természetesen jelentkezik az a gondolat, amely munkajogi megközelítésből táplálkozik. Ez azt jelenti, hogy a közszolgálati jogviszonyra mint speciális foglalkoztatási jogviszonyra tekintünk, amelyben egy adott személyre vonatkoztatva pontosan körülhatároltak a munkaidőre és a pihenőidőre vonatkozó rendelkezések is. Látszólagosan a két különböző szemlélet ellentétes irányú. Azt azonban szükséges hozzátenni, hogy a folyamatosan fennálló közérdek teljesíthető a magánigazgatással összhangban álló munkaidő- és pihenőidő-szabályok mentén is. Ezt jól mutatja az is, hogy a munkaviszonyokban is léteznek olyan üzemek, amelyek több műszakos vagy megszakítás nélküli munkarendben működnek. A folyamatos működés gazdasági érdek, amely lehet közszükséglet vagy egyéni érdek.

A munkaidőre és a pihenőidőre vonatkozó szabályokra éppen azért van szükség, hogy a közszolgálati alkalmazottak magánélete és munkája között meglegyen az egyensúly. Az ugyanis, hogy a köz szolgálat az alkalmazottaktól teljes odaadást kíván, nem jelenti azt, hogy ne lennének észszerű időbeli korlátai.³ Az észszerű korlátok kétféleképpen határozhatók meg. Egyik csoportjukba az intézmény működésének időbeli korlátai tartoznak – ilyennek minősül a hivatalok nyitvatartási ideje – a másodikba pedig a szolgálatvállaló munkaidejének korlátozása. Azért is szükséges kiemelni ezt a kettősséget, mert csak a szolgálatvállalóra vonatkozó munkaidő-korlátozás az általánosan működő megoldás. Az intézmény működésének időbeli korlátai nem mindig érvényesülnek. Az időbeli korlát megléte és mértéke függ az intézmény által kielégítendő közszükséglettől.

E területen érdekes kettősségre lehetünk figyelmesek. Azokban a jogviszonyokban, ahol az állam a szolgáltató arcát mutatja, nagyobb valószínűséggel és gyakrabban alkalmazott munkaidő-szervezési mód a több műszakos és/vagy megszakítás nélküli munkarend. Az *intézmény* kifejezést jelen esetben kiterjesztően értelmezzük, amelybe a köztulajdonban álló munkáltató is beletartozik. Olyan közszükségletekről beszélünk ezekben az esetekben, mint az egészségügyi ellátások, a közműszolgáltatások biztosítása. Az állami közhatalom-gyakorlás pedig a büntetőhatalom és a védelmi feladatok gyakorlásának (rendőrség, vámnyomozók, honvédség) kivételével a jogszabályok által meghatározott hivatali időben történik. Ez utóbbi esetekben az intézmény időkorlátja és a szolgálatvállaló munkaideje jelentős mértékben egybeesik. A hivatali ügyintézés jellege jelentősen eltér azoktól a közszükségletektől, amelyeket az állampolgárok szolgáltatásként vesznek igénybe. Ez a kettősség eredményezi az egyes közszolgálatban jelentkező hivatások különbözőségét és azt,

² MAGYARY 1942, 131.

³ PETROVICS 2015, 127.

hogy a 2000-es évek fordulóján megvalósítani kívánt egységes közszolgáltatásról – legalábbis a munkaidő szabályozása tekintetében – nem beszélhetünk. Az előmeneteli és illetményrendszer mellett a munkaidőre és pihenőidőre vonatkozó szabályok is azon tényezők közé tartoztak, amelyek nem az egységesítés irányába mutattak.

A munkaidő és pihenőidő vonatkozásait érdemes szűkebb kontextusban is vizsgálni. Ez a szűkebb kontextus pedig a közigazgatás hatékonyságának és a munkaidőnek a kapcsolata. A munkaidő alkalmazásának kérdése bizonyos szempontból összefügg a közszolgálati rendszerek nyíltabbá válásával is. Az érintett felek érdekeinek a találkozásáról beszélhetünk. A szakszervezetek érdeke az lenne, hogy kevesebb legyen a munkaidő, a munkáltató érdeke a nagyobb rugalmasság.⁴ Erre vonatkozó német példát említ Horváth István idézett művében, amely alapján Németországban a közszférában dolgozók heti munkaidejét 40-ről 38 órára csökkentették az 1990-es évek elején. Ez elsősorban azon közszolgálati alkalmazottakat érinti, akik a TVöD⁵ hatálya alá tartoznak. Ezzel szemben a német köztisztviselői jogviszonyt központi szinten szabályozó BBG 87. §-a szerint a tisztviselők munkaidejének heti átlaga 44 óra. A nyílt közszolgálati modellek bátrabban nyúlnak a munkaidőhöz. Ez nem feltétlenül a munkaidő jelentős mértékű csökkenését jelenti, hanem az úgynevezett általános munkaidő-beosztástól eltérő módszerek alkalmazását. Egy 2002-es német felmérés megállapította, hogy a megkérdezettek 75%-a szeretne kedvezőbb nyitvatartási időt és rövidebb várakozási időt.⁶ A hivatal nyitvatartási idejének változása, amely az állampolgárok érdekeit szolgálja, megváltoztatja az ott dolgozóakra vonatkozó munkaidő-szervezési szabályokat. Az állampolgárok közszükségletének kielégítése, hivatali ügyeinek intézése azonban nemcsak a kedvezőbb nyitva tartással oldható meg, hanem az e-közigazgatás szolgáltatásainak fejlesztésével is. Ez eredményezhet a szolgáltatóvállalók esetében olyan munkajogi változásokat, amelyek nemcsak a munkaidő, hanem a szolgálati viszony egészében jelentős változásokat okozhatnak. Erre mutatott jó példát két spanyol modellkísérlet, amely a távmunkavégzésnek a közigazgatásba való bevezetését szorgalmazta.⁷ A felvázolt pilotprojekteknek kettős célja volt. Az egyik annak a vizsgálata, hogy egy atipikus munkavégzési forma bevezetésével el lehet-e érni ugyanazt a hatékonyságot, mint a klasszikus munkaidő-szervezéssel. A második pedig annak az elősegítése, hogy a köztisztviselők több időt fordíthassanak a családi életre, a családtagokra.

A közszolgálatban a munkaidő beosztásánál és a pihenőidő kiadásánál két tényezőre kell figyelemmel lenni. Az egyik az állampolgárok érdeke, a másik pedig a közszolgálati alkalmazott érdeke. A jogalkotónak olyan megoldásokat kell találnia, amelyek képesek egyforma mértékben mindkét igényt kielégíteni. Hogy ezt megállapíthassuk, a következőkben a munkaidőre, a pihenőidőre és a szabadságra vonatkozó törvényi rendelkezéseket vizsgáljuk meg.

⁴ HORVÁTH I. 2006, 169.

⁵ *Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst*. A közszolgálati alkalmazottak egy bizonyos körére vonatkozó kollektív szerződés a német közszolgálati jogban.

⁶ FÁBIÁN 2016, 158.

⁷ FARKAS 2013, 111–136.

2. A munkaidő szabályai a közszolgálati jogviszonyokban

A munkaidő mind az Mt., mind a Kttv. szerint a munkavégzésre előírt idő kezdetétől annak befejezéséig tartó idő, valamint a munkavégzéshez kapcsolódó előkészítő és befejező tevékenység tartama. Az előkészítő vagy befejező tevékenység minden olyan feladat ellátása, amelyet a közszolgálati tisztviselő munkaköréhez kapcsolódóan, szokás szerint és rendszeresen, külön utasítás nélkül köteles elvégezni. A Kttv. magyarázata alapján a tisztviselők esetében ilyen lehet a számítógép bekapcsolása, illetve ahol a hivatali rend megkívánja, a hivatali helyiségekbe való bejutást, ügyiratokhoz való hozzáférést lehetővé tevő kulcsok átvétele.⁸ Minden munkafolyamatnak vannak felvezető szakaszai a munkavégzés megkezdése előtt, amely időszak alatt azon feladatok ellátásáról van szó, amelyek előfeltételei a munkakörbe tartozó feladatok ellátásának. Ennek némileg fordítottja a befejező tevékenység. A befejező tevékenység a munkafolyamat lezárásával kapcsolatos tevékenységeket jelenti.

A fentiekhez kapcsolódóan az Mt.-ben és a Kttv.-ben ugyanazok a munkaidővel összefüggő definíciók. A napi munkaidő, a heti munkaidő lehet egyébként a kollektív tárgyalások egyik kulcsmotívuma, amely – értelemszerűen – a munkajogviszonyoknál és a közalkalmazotti jogviszonyoknál jelentkezik. A Kttv. hatálya alatt a szakszervezetek nem köthetnek kollektív megállapodást. Az illetmény mellett a munkaidő szervezése lehetne a foglalkoztatottak irányában megvalósuló motiválóerő a közszolgálatban is. A közszolgálatban azonban a munkaidő szabályozása kötött. A Kttv. szerinti feladatellátás jelentős részében általános munkarend érvényesül, amely a munkaidő hétfőtől péntekig tartó beosztását jelenti. A Kttv. 89. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik. Az általános teljes napi munkaidő napi nyolc óra. A heti munkaidő heti negyven óra, hétfőtől csütörtökig 8.00–16.30 óráig, pénteken 8.00–14.00 óráig tart (általános munkarend). Az egyes hivatalok esetében a 8.00 órai kezdéstől eltérnek. Vannak olyan hivatalok, amelyek 7.30-kor kezdik a munkát, illetve ahol a munkavégzés 17.30-ig tart. Ehhez képest a Kjt. és az alapjául szolgáló Mt. a napi munkaidő tekintetében annyit ír elő, hogy a napi teljes munkaidő napi 8 óra. A Kjt.-jogviszonyokban azonban nem ritka, hogy az adott szakma jellemzőiből adódóan 12 órás vagy 24 órás munkaidő szükséges.⁹ Ezek a variánsok általában a több műszakos és/vagy megszakítás nélküli munkarendben üzemelő munkáltatóknál jelentkeznek. Az általánostól eltérő munkaidő-beosztás szabályai a Kttv. hatálya alatt ritkábban fordulnak elő, de léteznek olyan ellenőrzési feladatok, amelyek vagy csak éjszaka, vagy csak a hétvégén végezhetők el. Ilyen esetekben van szükség az általánostól eltérő beosztás szabályaira. A közszolgálatban a teljes napi munkaidő kikötése a tipikus. Az Mt. hatálya alá tartozó munkaviszonyok esetében munkaviszonyra vonatkozó szabály vagy a felek megállapodása az általános teljes munkaidőnél rövidebb teljes munkaidőt is megállapíthat, ami nem tévesztendő össze a részmunkaidővel. A rövidebb teljes munkaidőre teljes bér jár, a részmunkaidő esetében részarányos díjazás. A közszolgálaton belül azonban nem lehet rövidebb teljes munkaidőt alkalmazni. A Kttv. munka- és pihenőidőt szabályozó fejezete nem biztosítja a rövidebb teljes munkaidő megállapításának lehetőségét, a Kjt. 59. § (1) bekezdés a) pontja pedig az Mt.-nek a rövidebb teljes munkaidőre vonatkozó szabályai alkalmazását megtiltja. Mindezt az indokolhatja, hogy az egyes területeken alkalmazott munkaidőstandardok nem fedik teljesen egymást. Teljesen más munkaidő-beosztás

⁸ HAZAFI 2012, 52.

⁹ A témáról bővebben lásd: BARZÓ–PRUGBERGER 2015.

szerint végzi a dolgát a tanár, a mentőápoló, de még az orvosok is. A fentiekben megjelölt jogviszonyokban állami közszolgáltatás nyújtása történik. Az állam az ezen ellátásokhoz való hozzáférést próbálja 0–24 órában biztosítani, az állampolgárok közszükségletét ilyen módon is kielégíteni. Éppen ebből adódóan ennek a rendelkezésnek nem lenne sok értelme. A Kttv. és a Kjt. is lehetőséget biztosít ugyanakkor a részmunkaidő megállapítására.

A Kttv. 92. § (1) és (2) bekezdése szerint a kormánytisztviselő beosztás szerinti napi munkaideje – a részmunkaidőt kivéve – négy óránál rövidebb nem lehet. A kormánytisztviselő beosztás szerinti a) napi munkaideje legfeljebb 12 óra, b) heti munkaideje legfeljebb negyvennyolc óra lehet. Ilyen szabály a közalkalmazotti jogviszony tekintetében is érvényesül, figyelemmel arra, hogy a Kjt. háttérjogszabálya az Mt., amely az előbbiekkal azonos tartalmú rendelkezéseket fogalmaz meg. E rendelkezések – értelemszerűen – munkaidőkeret és azon belül egyenlőtlen munkaidő-beosztás alkalmazása esetén irányadók. E rendelkezések nem tévesztendőek össze az Mt. 92. § (2) bekezdésében megfogalmazott, a készenléti jellegű munkakörben foglalkoztatottak munkaidejére vonatkozó rendelkezésekkel. Külön kiemelendő, hogy a napi és a heti maximális munkaidő mértéke a rendkívüli munkaidőben végzett munkát is magában foglalja. Éves szinten 200 óra rendkívüli munkaidő rendelkezhető el a teljes munkaidőben foglalkoztatott tisztviselő esetében. Mindez felveti annak a kérdését, hogy egyes közigazgatási szervek alkalmazhatnak-e sajátos munkarendeket. Véleményünk szerint egységes szemléletből kell kiindulnunk a munkaidő és a munkaidő beosztása esetében. Ez abból fakad, hogy a munkaidő az az idő, amikor a tisztviselő vagy a közalkalmazott ténylegesen munkát végez. A munkaidő-szervezés pedig ennek a technikai oldala. Az egységes szemlélet továbbá abból is levezethető, hogy a szabályozás elemeinek egy jelentős részét befolyásolja a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK keretirányelv. Az irányelv szabályai ugyanis nemcsak az Mt., hanem a Kttv. hatálya alá tartozó jogviszonyok tekintetében is irányadók. Ez azt is jelenti, hogy a munkajogi, a közalkalmazotti jogviszonyokban alkalmazott rendelkezésektől nem térhet el jelentős mértékben a tisztviselőkre vonatkozó rendelkezés, ugyanis az irányelvnek való megfelelés nem enged ilyen mértékű mozgásteret a jogalkotó számára.

Kétségtelen, hogy a közszolgálati jog nem kívánt minden részletet saját maga meghatározni, és több vonatkozásban inkább csak lemásolta az Mt. rendelkezéseit. Az egységességet azonban nem befolyásolja annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a közszolgálat bizonyos szervtípusainál szükséges-e sajátos munkaidő-szabályokat alkalmazni. A közalkalmazottak esetében az ilyen irányú differenciálás egyes foglalkozások esetében már megvalósult. A differenciálódás elsősorban a szabadság mértékét és kiadását érinti az egyes közalkalmazotti foglalkozásokban.

2.1. A munkaidőkeret

A fentiekből adódóan a munkaidő beosztásával kapcsolatban azt kell megvizsgáljunk, hogy ténylegesen csak a hagyományos módon lehet-e a munkaidő-beosztást kialakítani a közszolgálatban. Az általános munkarend a hétfőtől péntekig történő munkaidő-beosztás a jogszabály által meghatározott időintervallumokban. Ez a közszolgálatban is a munkaidő-szervezés egyik lehetséges módja. A közszolgálati szabályok is ismerik a munkaidőkeretet, és bizonyos mértékben alkalmazzák is a munkáltatók. A munkaidőkeret a rugalmas munkaidő-gazdál-

codás fő eszköze. Ezen belül pedig a hosszabb időszakokra eső munkaidők összege, amely konkrét időszak munkanapjaira egyenlőtlenül osztható be.¹⁰ A munkaidőkeret lényege, hogy a teljes napi munkaidő mértékét (nyolc óra, illetve részmunkaidő esetén ennél rövidebb időtartam, például négy óra) egy hosszabb időtartamon belül kell beosztania a munkáltatónak, és ennek a hosszabb időtartamnak az átlagában kell a munkaidőt a kormánytisztviselőnek ledolgoznia.¹¹ A Kttv. esetében a munkaidőkeret maximális hossza legfeljebb 4 hónap vagy 16 hét. Ehhez képest a Kjt. hatálya alá tartozó jogviszonyok esetében akár 52 heti munkaidőkeret is megállapítható. A hosszabb időtartamú munkaidőkeret kikötése az Mt. és a Kjt. esetében is csak kollektív szerződés útján lehetséges.¹² A Kttv. esetében fogalmilag kizárt a kollektív szerződés-kötés, így érthető, hogy nincs mód a törvényben meghatározottnál hosszabb időintervallum meghatározására. Álláspontunk szerint a hivatali jogviszonyok között nincs is szükség hosszabb munkaidőkeretre. Ez kapcsolódik ahhoz a korábbi gondolatmenetünkhöz, hogy a közszükséglet kielégítése mint érdek nem áll ellentétben a hivatali munkaidő korlátozásával. A munkaidőkeret alkalmazását elsősorban a projektalapú feladatmegoldások esetében tudjuk elképzelni a közigazgatáson belül, az NPM-filozófiához kötve. Másrészt a munkaidőkeret egy kivételes eszköz lehet a rendkívüli időben végzett munka elkerülésére, ha a munkáltató a jogszabályi keretek között inkább az egyenlőtlen munkaidő-beosztást választja. Fontos továbbá, hogy a munkáltató a munkaidőkeret lezárását követően köteles elszámolni ezt az időszakot.¹³ A referencia-időszak átlagában kell megvizsgálni, hogy a munkaidő és a pihenőidő törvényes mértékét arányaiban kiadták-e.

3. A rendkívüli munkaidőben végzett munka

A foglalkoztatási jogviszonyokban felmerülhet olyan eset, amikor nem a rendes beosztás szerinti időpontban kell munkát végezni. A Kjt.-szabályok teljes mértékben igazodnak az Mt. rendelkezéseivel. Az Mt. rendelkezéseitől azonban nem sokban tér el a Kttv. szabályozása sem. Ez abból adódik, hogy nem sok különbség van a munkaszervezés lényegét illetően a gazdasági szektorban és a közszférában.

A rendkívüli munkaidőben végzett munka a munkaidő-beosztástól eltérő, a munkaidőkereten felüli munkaidő, az ügyelet tartama és a készenlét alatt elrendelt munkavégzés esetén a munkahelyre érkezéstől a munkavégzés befejezéséig – ha a kormánytisztviselőnek több helyen kell munkát végeznie, az első munkavégzési helyre érkezéstől az utolsó munkavégzési helyen történő munkavégzés befejezéséig – terjedő időtartam. A rendkívüli munkaidő elrendelése nem veszélyeztetheti a kormánytisztviselő testi épségét, egészségét, illetőleg nem jelenthet személyi, családi és egyéb körülményeire tekintettel aránytalan terhet. Munkaszüneti napon rendkívüli munkaidő a rendes munkaidőben e napon is foglalkoztatható kormánytisztviselő számára vagy baleset, elemi csapás, súlyos kár, az egészséget vagy a környezetet fenyegető közvetlen és súlyos veszély megelőzése, elhárítása érdekében történhet. Ez utóbbi esetében korlátozás sincs.

¹⁰ ROSSU 2014, 207.

¹¹ HAZAFI 2012, 190.

¹² DUDÁS 2013, 270.

¹³ BARTSCHER–KRUMME–NISSEN–WICHERT 2018, 190.

Természetesen nem minősül rendkívüli munkaidőnek, ha a kormánytisztviselő az engedélyezett távollét idejét a munkáltatóval történt megállapodás alapján ledolgozza. Ugyanígy nem minősül rendkívüli munkaidőnek a késés, illetve a munkahelyről a munkaidő vége előtti távozás miatti, valamint a pusztán önszorgalomból végzett munka, illetve a munkaidőn túli, a munkával össze nem függő munkahelyen tartózkodás esete.

Érdekes adalék, hogy a tisztviselőkre vonatkozó joganyag a munkaszüneti napon rendes munkaidőben végzett munka és a vasárnapi munkavégzés szabályait két külön jogszabályban tárgyalja. A vasárnapi munkavégzésre vonatkozó szabályokat a már korábban hivatkozott 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet tartalmazza. A vasárnapi munkavégzés olyan kérdés, amely a közelmúltban elég erősen foglalkoztatta a közvéleményt és a politikát. A kérdés annyiban releváns, hogy főszabály szerint hivatali ügyet vasárnap intézni nem lehet. Ez azonban elsősorban azokra a közszükségletekre vonatkozik, amelyek hatósági jogkörbe tartoznak. A közszükségleteknek azok a csoportjai, amelyek szolgáltatás formájában valósulnak meg, általában vasárnap és munkaszüneti napon is, rendeltetésüknél fogva elérhetők.¹⁴

4. Az ügyelet és a készenlét

Mind a közalkalmazott, mind a kormánytisztviselő kötelezhető a beosztás szerinti napi munkaidején kívüli rendelkezésre állásra. Négy órát meghaladó tartamú rendelkezésre állás a társadalmi közszükségletet kielégítő szolgáltatás folyamatos biztosítása, baleset, vis mai- orral fenyegető veszély megelőzése, elhárítása érdekében rendelhető el a tisztviselők számára. A közalkalmazottak és a munkavállalók esetében a technológia biztonságos, rendeltetésszerű alkalmazásának fenntartása is idetartozik. A készenlét – a korábban hatályos szabályokkal egyező módon – önmagában nem, de a készenlét alatti munkavégzés időtartama rendkívüli munkavégzésnek minősül, amit a rendkívüli munkavégzés éves mértéke tekintetében figyelembe kell venni.

A készenlétre az ügyelet (rendkívüli munkaidő) tekintetében elrendelhető éves mértékre vonatkozó rendelkezéseket nem kell alkalmazni. Készenlét esetén nincs éves felső határ, hanem a Kttv. az egy hónapon, illetve négyheti időszakon belül elrendelhető készenlét időtartamát legfeljebb százhatvannyolc órában határozza meg, amelyből munkaidőkeret alkalmazása esetén négy óra időtartamot el nem érő rendelkezésre állást a kormánytisztviselő munkakörébe tartozó feladatok keretei között bármilyen indokból el lehet rendelni. Négy órát meghaladó időtartamú rendelkezésre állás viszont kizárólag a társadalmi közszükségletet kielégítő szolgáltatás folyamatos biztosítása, továbbá baleset, elemi csapás, súlyos kár, valamint az egészséget vagy a környezetet fenyegető veszély megelőzése, illetve elhárítása érdekében rendelhető el.¹⁵ Az ügyelet teljesítése esetén a napi munkaidő-beosztás időtartamának általános felső korlátja, a napi tizenkét óra nem érvényesül. Az ügyelet időtartama ugyanis a huszonnégy órát nem haladhatja meg, amelybe az ügyelet megkezdésének napjára beosztott rendes, illetve elrendelt rendkívüli munkaidő tartamát be kell számítani.

¹⁴ E témában lásd bővebben: MÉLYPATAKI 2015b; TRENYSÁN 2015, 435–444.

¹⁵ HAZAFI 2012, 203.

5. A pihenőidők rendszere

A pihenőidő a munkaidő komplementere. A rövid megfogalmazás alapján a pihenőidő a két munkavégzés közötti időtartamot jelenti. A pihenőidők fajtáit azok hossza és kiadásának ideje alapján különböztetjük meg.

5.1. A munkaközi szünet

A pihenőidők közül a legrövidebb időtartamú a munkaközi szünet. Román Róbert megfogalmazása szerint a munkaközi szünet a munkaidő és a pihenőidő mátrixában helyezkedik el.¹⁶ Ez azt jelenti, hogy a munkavégzést megszakító időintervallum. A munkaidő a munkavégzés elkezdésétől annak befejezéséig tart. Ehhez képest a munkaközi szünetet mint pihenőidőt ebben az időszakban kell elhelyezni. Hasonló problémákkal küzd ezen a területen a magánmunkajog és a közszolgálati munkajog szabályozása is. Egységes szabály, hogy 6 órai munkavégzés után jár az Mt. alapján 20 perc, míg a Kttv. alapján 30 perc munkaközi szünet. Az Mt. szabályai irányadóak a közalkalmazottak esetében is, ahol így szintén 20 perc a munkaközi szünet. További szabály az Mt. alapján, hogy ha a napi munkavégzés meghaladja a 9 órát, akkor az előbbieken említett 20 perchez képest még 25 perc jár. A Kttv. a továbbiakról csak annyit mond, hogy a tisztviselő részére minden további 3 óra munkavégzést követően legalább 20 perc jár. A fentiekből két következtetés vonható le. Az egyik, hogy a munkaközi szünet esetében a közalkalmazottak méltánytalanabb helyzetben vannak a tisztviselőkhöz képest. A jogalkotó a munkaidő kérdésében a Kjt.-t szorosan az Mt.-hez kötötte. Ez már csak azért is érdekes, mivel a közalkalmazotti jogviszonyok esetében nagyobb szükség lenne egy garanciális elemekkel jobban átszőtt szabályra. A másik, hogy a Kttv. esetében nincs felső korlát. A Kttv. úgy fogalmaz, hogy minden további 3 óra munkavégzés után 20 perc munkaközi szünet jár. Ez azt jelenti, hogy 12 órás munkavégzés esetén 70 perc munkaközi szünettel számolhatunk. Az Mt. a munkaközi szünetre vonatkozóan megengedi a felek szerződéses megállapodását a munkaközi szünet 60 percre emeléséről. Az eddigiek mellett érdemes jelezni azt a fontos, az Mt. és a Kttv. között meglévő különbséget, hogy míg a versenyszférában a munkaközi szünet időtartama – általános szabály szerint – nem része a munkaidőnek, addig a Kttv. szabályai szerint – összhangban a korábban hatályos, közszférára irányadó szabályokkal – a munkaközi szünetet a munkaidőn belül kell kiadni.¹⁷

Ha a munkaközi szünetre vonatkozó szabályokat összehasonlítjuk, akkor elmondható, hogy az Mt. szabályait a Kjt. jogviszonyaira teljes mértékben alkalmazni kell. Ez azt jelenti, hogy a közalkalmazottak maximális munkaközi szünete a munkaidőbe bele nem tartozó 60 perc. A Kttv. szerinti munkaközi szünet mértéke teljes mértékben a munkaidő hosszától függ. Másrészt a Kttv. alapján kiadott munkaközi szünet a munkaidő része. A kormánytisztviselők és köztisztviselők napi 8 órás munkaidejébe beletartozik a munkaközi szünet is. A ténylegesen ledolgozott munkaidő így valójában kevesebb, mint a munkaidő teljes hossza. A közalkalmazottak esetében az Mt. szabályai alapján a munkaidőbe nem tartozik bele a munkaközi szünet időtartama. A gyakorlatban azonban nagyon sok munkakörben

¹⁶ ROMÁN R. 2017, 497.

¹⁷ Hős 2015a, 100–101.

a munkaidő-beosztás „lenyeli” a munkaközi szünet időtartamát. Az egészségügyben vagy az oktatásban a sajátosságok alapján – a gyakorlatban – a munkaközi szünetet ennyire pontosan nem is lehet meghatározni. A közalkalmazotti jogviszonyok egy jelentős részét olyan munkáltatónál végzik, amelyek megszakítás nélküli munkarendben, több műszakban foglalkoztatnak. Ezeken a területeken 12 vagy 24 órás szolgálatokat teljesítenek. Ezek esetében a gyakorlat úgy kezeli a munkaközi szünetet, mintha készenléti jellegű munkakörrel beszélnének. A készenléti jellegű munkakör esetében az Mt. is a munkaidő részének tekinti a munkaközi szünetet. A Kjt.-s jogviszonyok esetében a munkaközi szünet szabályozását indokolt lenne közelíteni a Kttv. szabályaihoz és a munkaközi szünetet a szabályozás szintjén is elismerni a munkaidő részeként. A gyakorlatban számos közalkalmazotti jogviszonyban ez már eleve így működik, ezért érdemes lenne a szabályozásnak is követnie a gyakorlatot.

5.2. Napi és heti pihenőidő

A kormánytisztviselő részére a napi munkájának befejezése és a következő napi munka-kezdés között legalább tizenegy óra egybefüggő pihenőidőt (napi pihenőidő) kell biztosítani. Ennek a pihenőidőnek a mértéke egy esetben lehet kevesebb, a nyári időszak kezdetén. A tisztviselői jogviszonyokat a jogalkotó egy műszakos munkavégzésként értékeli, még akkor is, ha éjszakai munkavégzésről vagy hétvégi munkavégzésről van szó. Ennek a tendenciának azonban némileg ellentmond az, hogy a kormányablakok esetében a hivatali nyitvatartás ideje egyes napokon hosszított. Itt akár a több műszakos munkarend is megvalósítható lenne. A közszolgálati jogviszonyban azonban nem jellemző a több műszakos munkarend alkalmazása. A közalkalmazotti jogviszonyok esetében a 11 óra pihenőidőre vonatkozó szabályozás főszabály ugyan, de ez nem érvényesül maradéktalanul. A magánszektor megoldásait szinte érdemi változtatás nélkül átvette a Kjt. Az állam számára a közszükségletek iránti igény kielégítése általánosan fennálló feladat. Ennek megfelelően a munkaidő beosztása során fontos, hogy a munkavállaló munkára képes állapotában érkezzen munkába. Ez pedig csak akkor lehetséges, ha elegendő volt a napi pihenőidő. A tisztviselők esetében ez – mint említettük – 11 óra, a Kjt. esetében szintén 11 óra, de leszállítható 8 órára. A napi pihenőidő nem a pihenés tényleges tiszta időtartamát jelöli. A közalkalmazottak esetében előfordulhat, hogy a két munkavégzés közötti pihenőidő mértéke rövidebb, mint a tisztviselők esetében. A jogalkotó azonban a 2016. évi LXVII. törvény 124. §-ában újrafogalmazta az Mt.-nek a napi pihenőidőre vonatkozó szabályát. Mivel ennek a szabálynak az alkalmazását nem zárja ki a Kjt., így az a közalkalmazottakra is érvényes. Az újrafogalmazott szabályok alapján továbbra sincs akadálya annak, hogy a munkáltató napi 8 órára csökkentse a pihenőidő mértékét a több műszakos, megszakítás nélküli, az osztott munkaidőben vagy az idényjellegű tevékenység keretében foglalkoztatott személyek esetében. Az újítás abban áll, hogy a jogalkotó egy, a munkáltatót korlátozó új szabályt is megfogalmaz. Az új szabály alapján nemcsak a két munkavégzés közötti időtartamot kell aktuálisan figyelembe venni, hanem a két egymást követően beosztott napi pihenőidők együttes tartamát is, amely nem lehet kevesebb, mint 22 óra. A szabály biztosítja azt, hogy a napi pihenőidő valamilyen szinten betölthesse a funkcióját.

A heti pihenőidő biztosítja leghatékonyabban az alkalmazottak regenerálódását. A Kttv. rendelkezései alapján a kormánytisztviselőt hetenként két egymást követő pihenőnap illeti

meg, ezek közül az egyiknek vasárnapra kell esnie. A szabályozás ennél tovább nem is megy, ami azért is érdekes, mert ugyanakkor a munkaidőkeretet engedélyezi. A munkaidőkerettel összefüggésben megállapítható, hogy amennyiben a munkáltató heti pihenőnapot nem tud kiadni az alkalmazottak számára, elvileg heti pihenőidő kiadása lehetne indokolt, ami egybefüggő 48 óra. Az Mt. 106. § (3) bekezdése alapján 48 óránál kevesebb pihenőidő is kiadható. A munkavállalónak hetenként legalább 40 órát kitevő és egy naptári napot magában foglaló megszakítás nélküli heti pihenőidő is biztosítható a munkaidőkeret alkalmazásakor. Természetesen a munkaidőkeret átlagában a heti 48 óra pihenőidőnek itt is meg kell lennie. A Kttv. munkaidőkeretre vonatkozó szabályai nem alkalmazzák ezt a lépcsőzetes megoldást, ugyanis e foglalkoztatás jellegénél fogva ritkán alkalmaznak egyműszakos munkarendtől eltérő munkaidő-beosztást, illetve a hétfégi munkavégzést is általában rendkívüli időben végzett munkaként rendelik el.

6. A szabadság

A szabadság a munkaviszonyokban a szolgálatvállalók hosszabb időtartamú regenerálódását szolgáló időtartam. A magyar rendszerben a szabadság jogintézménye alap- és pótszabadságokból áll. Az alapszabadság a Kttv.-ben 25 munkanap, a Kjt.-ben pedig a fizetési osztálytól függ. Az A–D fizetési osztályokban 20 munkanap, az E–J fizetési osztályokban 21 munkanap. A közalkalmazottak esetében nem teljesen világos a differenciálásra vonatkozó jogalkotói szándék. Az E fizetési osztálytól már a felsőfokú végzettséggel rendelkező közalkalmazottak besorolása történik. Attól, hogy felsőfokú végzettsége van valakinek, nem feltétlenül szükséges több szabadságot adni neki, másrészt pedig, ha a differenciálás volt a cél, akkor az egyes végzettségeket lehetett volna jobban súlyozni. Ezalatt értjük, hogy így 25 munkanap lett volna indokolt az E–J fizetési osztályokban.

A pótszabadságoknak két típusát különböztethetjük meg. Az egyik fajta a besorolási, illetve fizetési fokozatonként jár a szolgálatvállalónak. A Kjt. az általános szabályt fogalmazza meg, azaz, amilyen besorolású közalkalmazottról van szó, annyi munkanap pótszabadság jár számára (például a D3-ba besorolt tisztviselő estében 3 munkanap). A Kjt. szerint azonban az első fizetési fokozatba besorolt közalkalmazottnak nem jár pótszabadság. A Kttv. azt a megoldást választotta, hogy besorolás alapján az adott fokozathoz tartozó fix pótszabadságot szabályozza. A további pótszabadságok a munkajogból kölcsönzött munkajogi kategóriák, amelyek között olyan „szabadságok” is találhatóak, mint a gyermekek, az életkor vagy akár a fogyatékoság alapján járó pótszabadság. A pótszabadságok különös csoportját képezik a munkakörök vagy éppen a feladatok alapján járó pótszabadságok. A Kjt. a fentieknél is tovább lép az egyes kiemelt munkakörök tekintetében. Elsősorban az oktatás, nevelés területén jár 25 munkanap pótszabadság a közalkalmazottaknak, amelynek egy jelentős részét a munkáltató mégis munkáltatásra használhatja fel. Ez a kettősség abból ered, amit eddig is hangsúlyoztunk, nevezetesen, hogy a közalkalmazotti státusz nem önmagában egy foglalkozás, hanem egy gyűjtőkategória, amely egy teljesen differenciált foglalkozási kört ölel fel.

A szabadság fajtáinál és mértékénél vannak tehát jelentős eltérések, de a szabadság kiadásának a módja nem változott jelentősen. A közszférában bevett gyakorlat, hogy a munkáltató készít egy szabadságolási tervet. A szabadság kiadásának időpontját – a kormány-

tisztviselő előzetes meghallgatása után – a szabadságolási terv alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg. A kormánytisztviselő számára fontos kedvező szabály az, hogy amennyiben a kormánytisztviselőt érintő olyan körülmény merül fel, amely miatt a munkavégzési kötelezettség teljesítése számára személyi, illetve családi körülményeire tekintettel aránytalan vagy jelentős sérelemmel járna, a kormánytisztviselő erről haladéktalanul értesíti a munkáltatót. Ebben az esetben a munkáltató az alapszabadság kettő ötödéből összesen három munkanapot – legfeljebb három alkalommal – a kormánytisztviselő kérésének megfelelő időpontban, a tizenöt napos bejelentési határidőre vonatkozó szabály mellőzésével köteles kiadni.¹⁸ A Kjt.-re vonatkozó szabályok annyiban kedvezőbbek, hogy a munkajogi szabályokhoz igazodva 7 munkanap felhasználását kérheti a közalkalmazott. A szabadság kiadása a szolgálatvállalók igényeit is figyelembe véve tervszerű folyamat, amelyben mindenkinek az adott évben kell kiadni a neki járó szabadságot. Természetesen akár a közszférában, akár a magánszférában dolgozik valaki, a munkáltató oldalán is merülhetnek fel olyan tények, igények, amelyek alapján az adott tárgyévben a munkáltató nem tudja kiadni a szolgálatvállaló szabadságát. Lehet ez hivatali vagy éppen jogos gazdasági érdek is. A szabadság kapcsán a Kttv. esetében is elmondható, hogy másolja az Mt. jogintézményét. Teszi ezt úgy, hogy a szülési szabadság és a betegszabadság is a munkaviszonyokban foglalkoztatottra vonatkozó rendelkezésekkel egy tekintet alá esik.

7. Összegzés

A fentiekből is látható, hogy a munkaidő és a pihenőidők rendszere egyszerre jelent kapcsolatot és választóvonalat az egyes közszolgálati rétegek között. A kapocs szerepét abban a formában valósítja meg, hogy mind a munkaviszonyok és ezzel együtt a közalkalmazotti jogviszonyok, mind a tisztviselői jogviszonyok tekintetében irányadók a munkaidő-keretirányelv rendelkezései.¹⁹ A Kttv. szabályozása az irányelvnek való megfelelés érdekében nagymértékben ismétli az Mt. és így a Kjt. munkaidőre és pihenőidőre vonatkozó rendelkezéseit. Azonban nemcsak összefüggések, hanem különbözőségek is fennállnak. A Kttv. szabályozása egy eléggé kötött munkarendet rögzít, amely pontos időpontok formájában írja elő a munkaidő kezdetét és végét. A Kttv. szabályozása nem ismeri a több műszakos és megszakítás nélküli munkarend fogalmát, mivel a hivatalnoki munkakörökben nincs szükség ezek alkalmazására. A szabadság kiadásánál sokkal kötöttebbek a szabályok, kevesebb a tisztviselő által felhasználható napok száma, és kötöttebb a szabadságolási terv.

Összességében elmondható, hogy a munkaidő szabályozásának kérdése eléggé sokrétű. A Kttv. szabályozása az eddigiek alapján több olyan rendelkezést tartalmaz, amelyet érdemes lenne felülvizsgálni, és ennek alapján indokoltabb lenne a munkaidő–pihenőidő intézményeit a jelenlegi szabályozásnál rugalmasabban kezelni az NPM-filozófia mentén, ugyanakkor a közszolgálati érdekeket és a biztonság követelményét teljes mértékben szem előtt tartva.

¹⁸ HAZAFI 2012, 212.

¹⁹ Lásd bővebben: FODOR T. 2016.

Vákát oldal

X. A közszolgálati jogvita

Bevezetés

E fejezet középpontjában a közszolgálati jogvitákkal kapcsolatos jogi szabályozás áll. A közszolgálati jogvitákra irányadó, jogállási törvényekben megfogalmazott szabályok, valamint az eljárásjogi törvények vonatkozó rendelkezései nem csupán azért nem rekeszthetők ki az életpályák vizsgálatának köréből, mert negyed évszázad alatt jelentős, lényegében paradigmaszerű változásokon mentek keresztül, hanem azért sem, mert – annak ellenére, hogy e szabályokra gyakran csak mint a közszolgálati életpálya mellékszereplőire tekintünk – közvetlen hatással vannak az életpálya által biztosított jogosultságok érvényesülésére. Talán nem túlzás azt állítani, hogy a közszolgálati életpálya anyagi jogi szabályai annyit érnek csupán, amennyi azokból érvényesülni tud. Éppen ezért a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokból eredő igények érvényesítésének keretét biztosító szabályok elválaszthatatlanok a tétéles anyagi jogi rendelkezésektől: az életpálya által biztosított jogok és kötelezettségek érvényesülése jelentős részben azon is múlik, hogy jogvita felmerülése esetén a sérelmet szenvedett fél számára biztosított-e a hatékony jogvédelem.

Noha e fejezetnek nem célja a közszolgálati jog és a munkajog egymáshoz való viszonyának elemzése, rögzíteni szükséges, hogy a közszolgálat és a magánszféra munkajogának bírói gyakorlata nem különül el élesen. Épp ellenkezőleg: a két terület elválaszthatatlan egységet képez, egybefonódásuknak pedig számos megnyilvánulási formája létezik. Ennek oka, hogy a magánmunkajogi és a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok szerkezete lényegében azonos, és ebből következően az egyes alapvető jogvitatípusok között is jelentős egyezés áll fenn. Elegendő e körben a munkabérrel és az illetményel, a munkaidővel, a pihenőidővel, a jogviszony jogellenes megszüntetésével, valamint a kártérítési felelősség egyes kérdéseivel kapcsolatos jogvitákra utalni. Az ítélezési gyakorlatban magától értetődő, hogy a két terület jogalkalmazása kölcsönösen merít a másik bírói döntéseiből, illetve hivatkozik azokra az eseti döntésekre, amelyek a hasonló jogintézmények és jogértelmezési dilemmák okán irányadók lehetnek az adott jogvitában – függetlenül attól, hogy azok egy másik jogterületen születtek.¹ Az egyes eseti döntések *ratio decidendije* éppen ezért elvi jelentőséggel bírhat mindkét területen, a közszolgálati jogi és a munkajogi bírói gyakorlat ebből következően szervesen kiegészítik egymást, mintegy kölcsönös „hézgapótló” funkciót töltenek be.²

Amint arra a Kúria Kormánytisztviselői Döntőbizottság-határozatok bírósági felülvizsgálatával foglalkozó joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye

¹ KUN–PETROVICS 2014, 17.

² Lásd például a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 10., 13., 25., 95. számú állásfoglalásait, amelyek mind a munkajogi, mind a közszolgálati jogvitákban alkalmazandók.

rámutat, a Kormánytisztviselői Döntőbizottság³ (2017. november 19-étől Közzszolgálati Döntőbizottság) ugyancsak hagyatkozik a hosszabb idő óta egységes munkajogi ítélkezési gyakorlatra, határozatainak indokolásában pedig rendszeresen hivatkozik az egykori Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának állásfoglalásaira. E tapasztalatok is azt mutatják, hogy a foglalkoztatási jogviszonyokból eredő jogviták elbírálásának egységesége a Kormánytisztviselői Döntőbizottság eljárásának bevezetésével sem tört meg. Amint azt a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja kiemeli, eltérő jogi szemlélettel valószínűleg értelmezhetetlenek lennének a „közzszolgálat munkajogának” egyes fogalmi (például a beosztás, a munkakör, a vezető vagy az osztott munkakör), így a Kttv. – és hozzáteszszük, a többi jogállási törvény – rendelkezéseinek helyes értelmezése megköveteli a közzszolgálati jogi ismereteken felül az elmélyült munkajogi tudást, és azon belül a munkajogi ítélkezési gyakorlat, valamint a közös munkajogi és közzszolgálati jogi alapelvek ismeretét.⁴

Álláspontunk szerint a Kp. hatálybalépése sem indokolja a fentiekben vázolt szimbiózis elvetését. 2017. december 31-ig a közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokból és a magánmunkajogviszonyokból eredő jogviták elbírálása azonos bírói fórum előtt, azonos eljárásrendben, a munkaügyi per szabályai szerint történt.⁵ A munkaügyi jogvitákra és azon belül a közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokkal kapcsolatos jogvitákra egyaránt a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XXIII. fejezetének hatálya terjedt ki.⁶ Az egységes bírói fórum a két terület – itt most nem elemzett – hasonlóságai talaján egységes jogalkalmazási gyakorlatot alakított ki.

Noha több tanulmány rámutatott arra, hogy a felek alanyi pozíciójának, valamint az egyes jogállási törvényekben szabályozott eltéréseknek a megléte önmagában nem alapozhatja meg a magánmunkajogi és a közzszolgálati jogi ítélkezés különválasztását, a két terület viszonylagos összetartozása mellett szóló érvek nem bizonyultak elegendőnek ahhoz, hogy megakadályozzák a munkaügyi és a közzszolgálati jogvita formális szétszakítását.⁷ Utalunk arra, hogy – amint az a Kúria közigazgatási perjogot vizsgáló joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleményéből kitűnik – a joggyakorlat-elemző csoport munkaügyi szakágat képviselő tagja határozott álláspontot rögzített a közzszolgálati jogviták

³ A Kormánytisztviselői Döntőbizottság elnevezésének megváltoztatásával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXXIX. törvény a Kormánytisztviselői Döntőbizottság nevét Közzszolgálati Döntőbizottságra módosította.

⁴ *A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény* (2015). 14–15. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kdb_hatarozatai_birosagi_felulvizsgalata_osszefoglalo_velemenypdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 26.)

⁵ Megjegyzendő, hogy a közzszolgálati jogviták feloldása körében közvetlen igényérvényesítésre is van lehetőség, ugyanis a munkáltató a kormányzati szolgálati jogviszonnyal, a közzszolgálati jogviszonnyal, valamint az állami tisztviselői jogviszonnyal összefüggő tartozásainak megtérítésére irányuló igényét írásbeli felszólítással is érvényesítheti [Kttv. 149. § (8) bekezdés; Áttv. 3. § (1) bekezdés; Hjt. 130. § (4) bekezdés, 141. § (3) bekezdés; Hszt. 6. § (6) bekezdés; 1/2001. Munkaügyi jogegységi határozat]. Noha erről a Kttv. ki-fejezetten nem rendelkezik, megítélésünk szerint nincs akadálya annak sem, hogy a pénz fizetésére irányuló lejárt követelés – törvényben rögzített bizonyos korlátozások mellett – fizetési meghagyásos eljárás útján is érvényesítő legyen [lásd: a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény 3. § (4) bekezdés; Hjt. 130. § (4) bekezdés, 141. § (3) bekezdés, 222. § (2) bekezdés].

⁶ A munkaügyi jogviták feloldásának történetéről lásd: RÁCZ 2002, 136–170.; KULISITY 2002, 233–240.

⁷ KUN–PETROVIC 2014, 33.; PRUGBERGER 2015a; PRUGBERGER 2015b.

hatásköri szabályozásával kapcsolatban.⁸ Az általa előadottak szerint a közzolgálati jog a munkajog speciális jogterülete, „amely nem annyira a szabályozott életviszonyok eltérő-sége miatt különül el, hanem a munkavégzést, mint »szolgáltatást« fogadó fél, a munkáltató személye miatt, tekintettel arra, hogy azok a közhatalom birtokában vannak”.⁹ E vélemény szerint ez a tény nem indokolja az eltérő peres eljárási szabályok alkalmazását, és nem adhat kellő alapot a közzolgálati jogviták közigazgatási per kereteibe történő beillesztésére.¹⁰

A közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló munkaanyag arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közzolgálati jog a közigazgatási jog része.¹¹ Érvelésének lényege abban állt, hogy mivel a munkáltatók közigazgatási szervek, valamint közhatalmi jogkörökkel felruházott jogalanyok, a kinevezés egyoldalú aktus, a közzolgálati jogvitákat pedig a közigazgatási és elsősorban szervezeti jogi kérdések túlsúlya jellemzi, azokra a munkaügyi per szabályai helyett a közigazgatási perek szabályait indokolt alkalmazni.¹² Az e megközelítést alátámasztó indokokat a koncepció nem fejtette ki, holott annak elfogadottsága a hazai szakirodalomban korántsem ilyen egyértelmű.¹³ Amint arra utaltunk a közzolgálat alanyairól szóló fejezetben, a kinevezés valójában nem egyoldalú aktus,¹⁴ mivel a közzolgálati foglalkoztatási jogviszonyok nem egyoldalú jognyilatkozattal, hanem a kinevezés elfogadásával, vagyis kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozattal jönnek létre. A közzolgálati jogvitákat kevésbé a közigazgatási, illetve szervezeti jogi kérdések túlsúlya jellemzi, mivel azokban a foglalkoztatásra irányadó rendelkezésekkel kapcsolatos jogértelmezési kérdések dominálnak. A koncepció által hivatkozott alkotmánybíróági érvelés, amelynek értelmében a közzolgálat jogviszonyai alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok, önmagában még nem zárja ki, hogy azokat a munkaügyi perekre irányadó szabályok szerint bírálják el. Az Alkotmánybíróság – közzolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszüntetése kapcsán – korábban elemzett határozatai nyomán kirajzolódó álláspont, amely a munkáltatói jogkörben hozott döntéseket (közzolgálati aktusokat) is közigazgatási határozatoknak minősítette,¹⁵ nem veszi figyelembe azt a korábban már vizsgált körülményt, hogy a közzolgálati munkáltató közzolgálati jogviszonnyal kapcsolatos tevékenysége során nem *iure imperii*, hanem *iure gestionis* jár el, azaz nem közhatalmat gyakorol, nem közhatalmi aktusokat bocsát ki, hanem munkáltatói jogköröket gyakorol. Amint arra a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja is rámutat, a munkáltató nem hatóságként, „elsőfokú

⁸ Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport (2014): *A közigazgatási perjog. Összefoglaló vélemény.* 2014.El.II.F.1/7. Budapest. 28. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozizgazgatasi_perjog.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 25.)

⁹ Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport (2014): *A közigazgatási perjog. Összefoglaló vélemény.* 2014.El.II.F.1/7. Budapest. 28.

¹⁰ Uo.

¹¹ Kétségtelen, a közigazgatási jog a második világháborút megelőzően a közzolgálat személyi állományába tartozókra vonatkozó joganyagot a közjog szabályai alá sorolta, illetve a közigazgatási jog részének tekintette. Lásd például: MAGYARY 1942. A közigazgatási jog pedig hagyományosan foglalkozik a közzolgálat személyi állományának kérdéseivel.

¹² *Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről, munkaanyag* (2015). 11. Elérhető: www.kormany.hu/download/9/c/8/50000/20150514%20Jelentes%20a%20kozizgazgatasi%20perrendtartas%20konceptiojanak%20eloksziteserol.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

¹³ Lásd: ZACCARIA 2011; MÉLYPATÁKI 2012, 61–66.; GYULAVÁRI 2014, 42–43.; NACSA 2013; KUN–PETROVICS 2014, 89–13.; PRUGBERGER 2014; PRUGBERGER 2015a; PRUGBERGER 2015b; RAB 2016, 9.

¹⁴ A koncepció e megállapítását Rab Henriett egyenesen szakmai tévedésnek minősíti. Lásd: RAB 2016, 9.

¹⁵ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 71., 77., 80.

szervként” „hoz határozatot” a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyban, hanem a jogviszony állam nevében eljáró alanyaként teszi meg a jogviszonnyal kapcsolatos jognyilatkozatát.¹⁶

A Kp. alapján a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perek 2018. január 1-jétől a közigazgatási jogviták körébe tartoznak.¹⁷ A Kp. elfogadása és a közszolgálati jogvitákra irányadó eljárási szabályok önálló léte kétségkívül kifejezi a közszolgálat elvi egységét, valamint a közigazgatás és a közszolgálat tagadhatatlan összetartozását. Az új eljárásjogi kódex ugyanakkor sajátos helyzetet teremt: egyfelől a munkaügyi perekkel való szakítás jelentős változásokat eredményez a közszolgálati jogviták területén, másfelől – figyelemmel a Kp. különös szabályaira – azok bizonyos tekintetben továbbra is magukban hordozzák a munkaügyi perek karakterét. Ez a helyzet emlékeztet az anyagi jogi szabályozás 2012. évi változására, amikor is a jogalkotó a Kttv.-ben a közszolgálati tisztviselőkre irányadó „egységes szabályozás önálló, elkülönült, egységes és a közszolgálat érték-központúságával összhangban álló” normaanyagról kívánt rendelkezni, ám egyúttal figyelemmel kívánt lenni az új Mt. rendelkezéseire is.¹⁸

1. A közszolgálati jogvita fogalma

A közszolgálati jogvitát mindenekelőtt el kell határolni a közszolgálati érdekvitától. A közszolgálati érdekvita háttérében az érdekek konfliktusa áll, anélkül azonban, hogy létezne olyan jogi norma, amely alapján a konfliktus feloldható, illetve eldönthető lenne. Az érdekvita feloldására tipikusan a tárgyalás, a konzultációs mechanizmusok, valamint az alternatív vitamegoldás egyes módszerei (például közvetítés, döntőbíráskodás) szolgálnak. A közszolgálati jogvita ezzel szemben – még ha azt át is hatják a különböző, egymással ütköző érdekek – minden esetben feltételezi a háttérben a jogi szabályozás meglétét. A közszolgálati jogviszonnyal összefüggő jogviták a legtágabb értelemben véve a közszolgálati jogviszonyból eredő jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos igények érvényesítésére irányuló vitákat foglalják magukban.

A közszolgálati jogvita fogalmával összefüggésben elsőként a közszolgálati jogviszony meghatározásának eljárásjogi vetületét kell megvizsgálnunk, ugyanis a Kp. hatálya alá tartozó jogviszonyok köre egyszersmind a közszolgálati jogviták határvonalait is kijelöli. Amint erre korábban az alanyok vizsgálatával kapcsolatos fejezetben utaltunk, a Kp. sajátos módon – nem a Kttv. szerinti szűk értelemben¹⁹ – használja a közszolgálati jogviszony kifejezést.

A törvény nem sorolja fel kimerítő jelleggel a hatálya alá tartozó valamennyi, általa közszolgálati jogviszonnyal tekintett jogviszonyt. Fogalomhasználata értelmében közszolgálati jogviszonnyal minősül valamennyi, az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgálatteljesítés céljából

¹⁶ Így például a Közszolgálati Döntőbizottság sem hatóságként jár el, hanem független testületként vizsgálja meg a kormánytisztviselő panaszát. Lásd: *A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény* (2015). 35. Vö. TÁNCZOS 2015a, 426–427.

¹⁷ Kp. 4. § (2) bekezdés.

¹⁸ A Kttv. általános indokolása.

¹⁹ Kttv. 226. § (1) bekezdés.

létesített, a köz szolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony.²⁰ A definíció egyfelől bizonytalan helyzetet teremt, másfelől kétségkívül kellőképpen „előrelátó” is. Bizonytalan volta elsődlegesen abból következik, hogy a jogszabály mintegy önkényesen eleve kizár számos e definíció alá sorolható jogviszonyt a Kp. hatálya alól. Az absztrakció ugyanakkor lehetőséget biztosít arra, hogy a jogalkotó „jogállásteremtő” tevékenysége nyomán egyre inkább széttöredező közszolgálat jövőben életre hívandó, további *sui generis* „közszolgálati jogviszonyai” is a Kp. hatálya alá kerüljenek. Ebből következően álláspontunk szerint a Kttv., az Áttv., a Hjt., a Hszt., a Ksztv. szerinti jogviszonyok is az ernyőfogalom alá sorolhatók. A Kp. kifejezett kizáró szabálya alapján azonban a Bjt., az Iasz., az Üsztv., továbbá – a Kp. törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolás szerint – a Kjt. hatálya alá tartozó jogviszonyokkal,²¹ valamint a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyával²² kapcsolatos jogviták továbbra is a polgári perrendtartás által szabályozott munkaügyi perek körébe tartoznak.²³

A közszolgálati jogviták eljárásjogi „leválasztásának” logikája ugyanakkor nem tekinthető következetesnek. A jogalkotó nem ad magyarázatot például arra, hogy a közszolgálat egyéb területein mi indokolja azt, hogy a közigazgatási perek szabályainak alkalmazása helyett a polgári eljárásjog munkaügyi pereket rendező normái alkalmazandók. Ezzel a megoldással sajátos – ám a közszolgálati jogi szabályozás két és fél évtizedes történetének ismeretében nem meglepő – helyzet állt elő: a közszolgálat differenciálódása immáron eljárásjogi értelemben is megindult. Azáltal, hogy a jogalkotó által fel nem tárt okok folytán egyes közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok „kimaradtak” a Kp.-ből, a közszolgálat egyes területeinek eljárásjogi értelemben vett távolodása tovább nehezíti az egységes közszolgálat megvalósíthatóságát.

A Kp. szerint általánosságban a közigazgatási jogvita tárgyát a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének vagy a cselekmény elmulasztásának, vagyis a közigazgatási tevékenységnek a jogszerűsége képezi. A törvény a közigazgatási jogviták körébe sorolja a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitát is.²⁴ Felvethető kérdésként, hogy vajon a Kp. a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitára mint közigazgatási tevékenységen kívül felmerült vitára terjeszti-e ki a hatályát, vagy azt a közigazgatási tevékenység részének tekintve, azon belül helyezi el. Amint arra az alanyokról szóló fejezetben is utaltunk, a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok a közhatalmi szerven belüli foglalkoztatásra irányulnak, a munkáltatói jogok gyakorlása során azonban nem közhatalom-gyakorlás történik. Ebből következően álláspontunk szerint a szolgálatadó a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonnyal kapcsolatos tevékenysége

²⁰ Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont. A továbbiakban jelen fejezetben a közszolgálati jogviszony kifejezést a Kp. szerinti meghatározás értelmében használjuk.

²¹ Pp. 508. § (1) bekezdés b) pont.

²² Kttv. 258. §.

²³ Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont; Pp. 508. § (1) bekezdés b) pont; PETROVICS 2017.

²⁴ Kp. 4. § (1)–(2) bekezdés.

során nem közhatalmi aktusokat bocsát ki, tevékenysége nem a közigazgatási jog, hanem a közzszolgálati jog által szabályozott.²⁵

Ezzel ellentétben áll azonban a tételes jog szabálya: a közzszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvita a törvény kifejezett rendelkezése alapján közigazgatási jogvitának minősül, ezen túlmenően a közzszolgálati jogvita esetén a közigazgatási cselekményre, valamint a közigazgatási tevékenységre vonatkozó rendelkezéseket a foglalkoztató szerv közzszolgálati jogvitára okot adó döntésére, illetve intézkedésére is, a közigazgatási szervre vonatkozó szabályokat pedig a munkáltató szervre is alkalmazni kell.²⁶ Ezt támasztja alá a Kp. törvényjavaslatának 4. §-ához fűzött miniszteri indokolás is, amely akként fogalmaz, hogy a közzszolgálati jogviszonyokkal kapcsolatos jogvitákat megalapozó cselekmények, illetve mulasztások is a közigazgatási tevékenység fogalmi körébe tartoznak.

A Kp. a közigazgatási cselekmény körébe vonja az egyedi döntést is,²⁷ ebből következően a közigazgatási szerv mint munkáltató közzszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos bármely egyedi intézkedése, cselekménye, döntése, mulasztása, munkáltatói jogkör gyakorlásával összefüggő valamennyi intézkedése elvileg a közzszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvita tárgya lehet.²⁸ Mivel a közigazgatási cselekmények körébe tartozik az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés is,²⁹ közigazgatási cselekménynek tekinthető eljárásjogi szempontból az a közzszolgálati szabályzat, amelyet a közigazgatási szerv – közzszjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására nem jogosult – hivatali szervezetének vezetője a Kttv.-ben meghatározott kérdésekben ad ki, továbbá a hivatali szervezet vezetője által általános munkáltatói szabályozási hatáskörbe tartozó kérdésekben egyéb formában kiadott belső, normatív szabályzat is.³⁰ Figyelemmel arra, hogy a közzszolgálati jogviszonyokkal kapcsolatos jogvitákat megalapozó cselekmények, illetve mulasztások fogalmi köre meglehetősen tág, abba a közzszolgálat kollektív alanyait, a különböző érdekképviselőket, valamint az alkalmazottak közösségét megillető jogosultságokat és kötelezettségeket érintő kollektív közzszolgálati jogvita is besorolható.

Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy a közigazgatási cselekmény tágan definiált fogalma ellenére a jogalkotó lényegében mégis leszűkíti a közzszolgálati jogviszonyokkal kapcsolatos jogviták körét. A Kp. azokat a közigazgatási tevékenységeket is felsorolja ugyanis, amelyek specialitásuk folytán csak kifejezett jogalkotói döntés alapján válhatnak közigazgatási

²⁵ Az elmúlt néhány évben intenzív vita bontakozott ki a közzszolgálati jog jogágiságát, jogrendszerbeli elhelyezkedését illetően. Az egymással ütköztetett érvek vagy a közzszolgálati jog önállósága (GYÖRGY 2007, 27–29., 45–49.; GYÖRGY 2015, 15–16.), vagy a munkajog viszonylagos önállósággal bíró részét képező jogterületként történő meghatározása mellett foglaltak állást (ZACCARIA 2011; MÉLYPATAKI 2012; NACSA 2013; GYULAVÁRI 2014, 42–43.; KUN–PETROVICS 2014, 89–132.; PRUGBERGER 2014; RAB 2016), volt azonban olyan nézet is, amely a közzszolgálati jogot a közigazgatási jog részének tekintette (*Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről, munkaanyag* [2015]. 11.). A közzszolgálati jog jogági elhelyezkedéséről szóló vita hatással van a definíció kapcsán vázolt dilemmára is: ha ugyanis a közzszolgálati jog adott esetben nem a közigazgatási jog része, a közzszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvita sem tekinthető a közigazgatási jog által szabályozott területnek.

²⁶ Kp. 4. § (8) bekezdés.

²⁷ Kp. 4. § (3) bekezdés a) pont.

²⁸ Lásd például: Kttv. 14–15. §; Hszt. 6. § (1)–(3) bekezdés, 101. § (2) bekezdés; Hjt. 2. § 17. és 29. pont, 4. §.

²⁹ Kp. 4. § (3) bekezdés c) pont, (5) bekezdés.

³⁰ Kttv. 6. § 19. pont b) alpont.

jogvita tárgyává.³¹ Ezek között szerepel az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között felmerült jogvita is, amelynek tekintetében csak abban az esetben van helye a Kp. szerinti jogvitának, ha azt törvény kifejezetten lehetővé teszi.³² A törvényjavaslat 4. §-ához fűzött miniszteri indokolás kifejezetten akként foglal állást, hogy a vezetési viszony alatt a közszolgálati jogviszonyt is érteni kell. Eszerint a közszolgálati jogviszonyból származó igény tárgyában csak akkor lehet közszolgálati jogvitát indítani, ha ezt valamely törvény kifejezetten lehetővé teszi. Ha a miniszteri indokolásban foglaltakat elfogadjuk, akkor a Kp. hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyokkal összefüggő jogviták kifejezett törvényi rendelkezés hiányában lényegében nem is peresíthetők. E következtetés a jogalanyok jogérvényesítési lehetőségeit nyilvánvaló módon komoly korlátozás alá vetheti, egyúttal kifejezetten ellentétesnek tűnik a teljes körű bírói jogvédelem, valamint a bírói jogvédelem hézagmentes biztosításának Kp. szerinti céljaival, még akkor is, ha a közszolgálati jogviszonyokat szabályozó jogállási törvények lényegében nem gördítenek akadályt a közszolgálati jogviszonyból származó igények érvényesítése elé. A Kp. megfogalmazása ettől függetlenül „baljós” lehet, ugyanis a jogalkotó, illetve – ami még bizonytalanabb helyzetet szülhet – a jogalkalmazó közigazgatási és munkaügyi bíróság valamely törvényben jogvitaként kifejezetten nem nevesített tárgykörben akár arra a következtetésre is juthat, hogy kizárt a jogvita megindítása. Ez a veszély – még ha jelen pillanatban csupán elméletinek is tűnik – nem fér össze a „hézagmentes bírói jogvédelem” elvével.

Megjegyzendő továbbá, hogy a Kp. hiába határozza meg szélesen a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogviták körét, azok közül egyeseket – úgy tűnik – mégsem tereli a hatálya alá. Így például a közszolgálatban a sztrájk jogszerűségével, jogellenességével, valamint a még elégséges szolgáltatás megállapításával kapcsolatos jogvitára a Pp. munkaügyi perekre irányadó szabályait kell alkalmazni.³³

2. Az eljárás egyes kérdései

2.1. A Közszolgálati (Kormánytisztviselői) Döntőbizottságról általában

A közszolgálati jogviták elintézésében nemcsak bírósági, hanem egyéb formalizált, bíróságon kívüli eljárások is helyet kaptak. Példaként egyfelől a Közszolgálati (Kormánytisztviselői)

³¹ Lásd: Kp. törvényjavaslatának 4. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

³² Kp. 4. § (4) bekezdés c) pont.

³³ Lásd: a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény 3. §, 4. § (4) bekezdés, 5. §. Mindez összhangban áll a Pp. 508. § (4) bekezdésével, amely kimondja, hogy törvény más ügyekre is előírhatja a munkaügyi perre vonatkozó szabályok alkalmazását.

Döntőbizottság eljárását, másfelől a Hjt. és a Hszt. szolgálati panasz elintézésére vonatkozó szabályait lehet megemlíteni.³⁴

Az utóbbi öt év jogalkotási folyamatait áttekintve megállapítható, hogy a Kormánytisztviselői Döntőbizottság létrehozása³⁵ különös jelentőséggel bírt a közzolgálati jogviták munkaügyi perekől való távolodásának folyamatában. Noha a Kormánytisztviselői Döntőbizottság felállítását nem előzték meg összehasonlító tanulmányok és hatáselemzések,³⁶ a döntőbizottság létét megalapozó körülmények között szerepelt a jogviták gyors és költséghatékony elbírálásának igénye.³⁷ A Kormánytisztviselői Döntőbizottság életre hívásának indokai között szerepelt ezen túlmenően a felmentési okok újraszabályozása, valamint az új típusú személyi ügyi funkciók bevezetése, továbbá az a nézet, amelynek értelmében „az ezekre alapított munkáltatói intézkedések megalapozottságának felülvizsgálata [...] sajátos szakértelmet és tapasztalatot, a közigazgatás belső viszonyainak, eljárásainak, munkamódszereinek elmélyült ismeretét” igényli.³⁸ A belső fórum kétségtelenül lehetővé teszi, hogy olyan személyek vegyenek részt a jogviták megoldásában, akik a vita kialakulásának környezetét és a „helyi” viszonyokat kiválóan ismerik.³⁹ A Közzolgálati Döntőbizottság valódi előnye, hogy elkerülhetővé teszi a peres eljárást, így az igényérvényesítés időtartamát és költségeit ténylegesen csökkentheti. Ezen túlmenően a vita „házon belüli” feloldása megteremtheti annak a lehetőségét is, hogy a kormányzati szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitákban kialakuljon egy egységes, szilárd jogalkalmazási gyakorlat, és a jogvita a peres eljáráson kívül „békés úton” rendeződjön.⁴⁰

³⁴ Ez utóbbiakat részletesen nem elemezzük, csupán utalunk rá, hogy a Hjt. alapján – törvény eltérő rendelkezése hiányában – általános szabály szerint az állomány tagja a munkáltatói jogkört gyakorló jognyilatkozatával vagy annak elmulasztásával szemben szolgálati panaszt terjeszthet elő. Az első fokú határozat ellen általános szabály szerint fellebbezni lehet [Hjt. 180. § (1) bekezdés, 182. § (1)–(4) bekezdés]. Az állomány tagja csak meghatározott esetekben fordulhat harmincnapos jogvesztő határidőn belül keresettel a közigazgatási ügyben eljáró bírósághoz [Hjt. 186. § (1) bekezdés, 187. § (1)–(2) bekezdés]. A Hszt. szerint a hivatásos állomány tagja általános szabály szerint szolgálati panasszal élhet, amennyiben a szolgálati viszonyára vonatkozó munkáltatói intézkedést vagy annak elmulasztását sérelmesnek tartja. Ha a sérelmezett intézkedést hozó vagy mulasztó előjáró annak nem ad helyt, köteles azt haladéktalanul felterjeszteni az előjáró parancsnokhoz (Hszt. 267. §). Az általános szabályok mellett a Hszt. egyes ügycsoportok tekintetében különös szabályokról rendelkezik a szolgálati panasz elintézése tekintetében [Hszt. 112. § (5) bekezdés, 113. § (2)–(4) bekezdés, 201–202. §, 212. §, 224–225. § bekezdés, 239. §, 257. §, 270. § (1) bekezdés, 338. §], így például a hivatásos állomány tagja a szolgálati panasz elbírálását követően egyes megszüntetéssel kapcsolatos ügyekben – ideértve a fegyelmi ügyben hozott megszüntetés fenyítés kiszabását is – Becsületbíróság összehívását kezdeményezheti [Hszt. 214. §, 225–225/A. §, 257. § (3)–(6) bekezdés, 269. §].

³⁵ A Ktjv. 2012. január 1-jétől tartalmazott a Kormánytisztviselői Döntőbizottságra irányadó szabályt, a testület azonban csak 2012. július 1-jével alakult meg. A Közzolgálati Döntőbizottság szervezetével és eljárásával kapcsolatos szabályokat a Kttv., a Kormánytisztviselői Döntőbizottságról szóló 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet, valamint a Kormánytisztviselői Döntőbizottság Ügyrendje tartalmazza.

³⁶ Kís 2013, 24.

³⁷ Kís 2013, 16. A Kttv. 190. § (9) bekezdése értelmében a Közzolgálati Döntőbizottság a közzolgálati panaszt annak kézhezvételétől számított hatvannapos határidőn belül köteles elbírálni, a határidőt egy alkalommal meg lehet hosszabbítani. A Kttv. 190. § (13) bekezdése értelmében az eljárás illeték- és költségmentes.

³⁸ *Közzolgálati Döntőbizottság*. Elérhető: kdb.gov.hu/index (A letöltés dátuma: 2017. 11. 30.) Az alternatív vitamegoldás előnyeiről lásd: RÚZS MOLNÁR 2005; KOLLONAY 2004, 303–331.

³⁹ KUN–PETROVICVS 2014, 33.

⁴⁰ TÁNCZOS 2015b, 159.

Míg a köztisztviselő, a munkáltató és az érdekképviseleti szerv csak a bíróság előtt érvényesítheti a közzolgálati jogviszonnal kapcsolatos igényét, addig a kormánytisztviselő és az állami tisztviselő⁴¹ a kormányzati, illetve az állami szolgálati jogviszonyból származó egyes igények érvényesítése érdekében a törvény által meghatározott körben (például a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével, fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal kapcsolatos jogvita esetén) közzolgálati panasszal fordulhat a Közzolgálati Döntőbizottsághoz, és csak ezen kívüli jogvitákban indíthatja meg a pert közvetlenül a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt. A közzolgálati panasz benyújtására nyitva álló határidő a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított harminc nap. A Közzolgálati Döntőbizottság döntésével szemben a felek a döntés közlésétől számított harminc napon belül fordulhatnak közigazgatási és munkaügyi bírósághoz a Kp. keresetindításra irányadó általános szabályai alapján. Ha a Közzolgálati Döntőbizottság az eljárására irányadó hatvannapos határidőt követően újabb hatvan nappal meghosszabbított határidőn belül nem bírálja el a közzolgálati panaszt, a szolgálatvállaló a határidő lejártától számított harminc napon belül közvetlenül fordulhat keresetével a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz. A Kttv.-ben fel nem sorolt egyéb tárgyú igény esetén a kormánytisztviselő, illetve az állami tisztviselő általános szabály szerint a hároméves elévülési időn belül indíthat keresetet a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt.⁴² A köztisztviselő a közzolgálati jogviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében ugyanakkor nem fordulhat a Közzolgálati Döntőbizottsághoz, igényét közvetlenül a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt érvényesítheti.⁴³

E szabályokból is látható, hogy a Kttv.-n belül sem egységes az eljárás szabályozása, hiszen a köztisztviselők tekintetében nem biztosított a belső fórumhoz fordulás lehetősége. A kérdés csupán az, hogy van-e a differenciált szabályozásnak bármilyen elvi oka. Noha ez számos feladatot róna a jogalkotóra, illetve többletterhet jelentene a központi költségvetésre, megítélésünk szerint nincs elvi akadálya annak, hogy adott esetben a közzolgálati jogviszonyban állók is élvezhessék a döntőbizottsághoz hasonló fórum által biztosított előnyöket. Egy független, a tisztességes eljárás elvének megfelelően működő testület ugyanis minden bizonnyal pozitív módon járulhatna hozzá a jogviták feloldásának kultúrájához és a jogok érvényesülésének biztosításához.

A belső fórumok – így a Közzolgálati Döntőbizottság eljárásának is – lényeges kérdése a függetlenség és a pártatlanság biztosítása.⁴⁴ A Közzolgálati Döntőbizottság legfeljebb tizenöt fős független testület, amely a határozatlan időre kinevezett közzolgálati biztosokból áll, működését az elnök és az elnök helyettese irányítja.⁴⁵ A szabályozás rögzíti, hogy az ügyekben eljáró közzolgálati biztos befolyástól mentesen és részrehajlás nélkül köteles eljárni, a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani, a panasszal

⁴¹ Az állami tisztviselőkre is a kormánytisztviselőkre irányadó szabályokat kell alkalmazni e körben [Áttv. 3. § (1) és (6) bekezdés].

⁴² Kttv. 190. §, 192. §; Kp. 39. § (1) bekezdés.

⁴³ Kttv. 238. § (1) bekezdés. A politikai vezető és a munkáltatója az állami vezetői szolgálati jogviszonyból származó igényét szintén a köztisztviselőkre irányadó szabályok megfelelő alkalmazásával érvényesítheti [Kttv. 3. § (8) bekezdés].

⁴⁴ KUN–PETROVICS 2014, 33.

⁴⁵ Kttv. 191. § (1) bekezdés; a Kormánytisztviselői Döntőbizottságról szóló 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet 2. § (1)–(2) bekezdés.

szemben pedig tisztességes és pártatlan magatartást köteles tanúsítani. A közszolgálati biztosok függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, a jogorvoslati tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.⁴⁶ A közszolgálati biztosokat a miniszter nevezi ki és menti fel. A felmentés indokolás nélkül történik, amivel összefüggésben korábban már felvetette a szakirodalom, hogy indokolt lenne az ebben rejlő „függetlenségi kockázat” kiküszöbölése oly módon, hogy a biztosokat egyrészt határozott időre nevezzék ki, másrészt a mandátumuk alatt csak a bírák felmentésének okaihoz hasonló indokok alapján lehessen őket elmozdítani.⁴⁷ A közszolgálati biztosok függetlenségének garantálása érdekében álláspontunk szerint is indokolt lenne a módosítás.

A Közszolgálati Döntőbizottság létrehozásának indokaival összhangban a szakirodalom szintén felvetette, hogy a megfelelő szakmai színvonalú döntések biztosítása érdekében célszerű lenne felülvizsgálni a döntőbizottság eljárásában részt vevőkkel szemben támasztott képzettségi követelményeket. Erre tekintettel egyetértünk azzal, hogy az érdemi munkát végző kormánytisztviselőkkel szemben különösen indokolt lenne előírni a jogász végzettséget, valamint a szakvizsga meglétét.⁴⁸

2.2. A Közszolgálati Döntőbizottság eljárásával kapcsolatos felvetések

A Közszolgálati Döntőbizottság ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait a Titkárság látja el. A Titkárság élén a titkárságvezető áll. A Titkárságon foglalkoztatottak kormányzati szolgálati jogviszonyban állnak.⁴⁹ Érdemes e ponton felidézni a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatainak bírósági felülvizsgálatával foglalkozó kúriai joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleményét, amely arra az álláspontra helyezkedett, hogy a döntés-előkészítés során jelentős szerepet betöltő, a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős minisztériummal jogviszonyban álló kormánytisztviselők – e jogviszonyukra tekintettel – nem tekinthetők függetlennek, ezért javaslatot tett az ezt biztosító garanciális rendelkezésekre.⁵⁰ Az ügyek elintézésében jelentős szerepet vállaló kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya valóban különböző konfliktusos helyzeteket rejthet magában, amelyeket a pártatlanság követelménye alapján ugyan nem kizárt helyesen feloldani, a döntés-előkészítésben részt vevő kormánytisztviselő alárendeltsége és egzisztenciális függése azonban megnehezítheti számára a megfelelő döntést.

A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja – hivatkozva az alkotmányos és eljárási garanciák hiányára – a Kormánytisztviselői Döntőbizottság érdemi vizsgálatra vonatkozó szabályrendszerének módosítását is szükségesnek tartotta. E körben aggályosnak tekintette, hogy az előkészítő eljárás nem nyilvános, és a fél meghallgatásán a másik fél, a tanúk meghallgatásán pedig egyik fél sem lehetett jelen. A joggyakorlat-elemző csoport szintén problematikusnak tartotta a vizsgálat körébe vont ügyekben folytatott azon gyakorlatot, amelynek

⁴⁶ A Kormánytisztviselői Döntőbizottságról szóló 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet 8. § (2)–(3) és (5) bekezdés.

⁴⁷ KIs 2013, 18.

⁴⁸ TÁNCZOS 2015b, 159.

⁴⁹ A Kormánytisztviselői Döntőbizottságról szóló 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés.

⁵⁰ *A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény* (2015). Budapest. 21. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kdb_határozatai_birosagi_felulvizsgalata_osszefoglalo_velemen.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 02.)

értelmében a Titkárság kijelölt kormánytisztviselőjén kívül más kormánytisztviselők is jelen lehettek a meghallgatáson.⁵¹ Ugyancsak aggályokat fogalmazott meg abban a tekintetben is, hogy a Titkárság kijelölt kormánytisztviselőinek feladata volt többek között a közszolgálati panasz befogadhatóságának vizsgálata, a bizonyítási eljárás lefolytatása, valamint a döntési javaslat előkészítése. A joggyakorlat-elemző csoport összegefoglaló véleménye mindezekre tekintettel javaslatot tett arra, hogy a döntőbizottság eljáró tanácsának a feladata legyen a bizonyítás foganatosítása és ennek keretében a panaszos, valamint a munkáltató meghallgatása.⁵²

2016. május 14-től a vonatkozó kormányrendelet átfogó módosítása folytán a bizonyítási eljárással kapcsolatos eljárási cselekmények címzettje már nem a kormánytisztviselő, hanem a Titkárság.⁵³ A módosítás azonban nem csupán az eljáró kormánytisztviselővel kapcsolatos aggályokat enyhítette, hanem a közszolgálati biztosok függetlenségét biztosító rendelkezéseket is pontosította.⁵⁴ A hatályos rendelkezések az eljáró tanács számára kötelezővé tették a panaszos és a munkáltató személyes meghallgatását (korábban ez csupán lehetőség volt), egyúttal a jogszabály előírta azt is, hogy a személyes meghallgatásra a felek együttes jelenlétében kerülhet sor, a tanú meghallgatásáról pedig mindkét felet értesíteni kell.⁵⁵ A Közszolgálati Döntőbizottság működésével összefüggésben általánosságban is felvethetők a nyilvánossággal kapcsolatos dilemmák, figyelemmel arra, hogy az eljárás egésze és ezen belül a panaszos és a munkáltató meghallgatása a nyilvánosság kizárása mellett történik.⁵⁶

A joggyakorlat-elemző csoport az ügyrend neuralgikus pontjának tekintette, hogy a tanú meghallgatására nem irányadóak a polgári eljárásjog garanciális rendelkezései, így egyebek mellett nincs szabályozva a tanúvallomás tétel megtagadására okot adó esetek köre, a tanút nem kell figyelmeztetni a kihallgatás előtt a hamis tanúzás következményeire, nem kell vizsgálni a tanúzási képességet, valamint azt, hogy kapott-e a titoktartási kötelezettsége alól felmentést.⁵⁷ Mivel ezekben a kérdésekben a hatályos, 2016. szeptember 30-án elfogadott ügyrendben nem történt változás, az említett aggályok továbbra is alappal fogalmazhatók meg.

A joggyakorlat-elemző csoport az eljárás időszerűségével összefüggésben különösen aggályosnak tekintette azt, hogy több ízben előfordult, a testület az eljárás lefolytatására nyitva álló hatvan napos – és újabb hatvan nappal meghosszabbított – határidő alatt, annak elteltére hivatkozva nem döntött az adott ügyben.⁵⁸ Ezekben az esetekben a Közszolgálati Döntőbizottság eljárása folytán a jogvita megoldása lelassul, a bírói út igénybevétele esetén

⁵¹ Uo. 31.

⁵² Uo. 21–22.

⁵³ 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet 9. § (5) és (7) bekezdés.

⁵⁴ A közszolgálati biztos az eljárása során ezen időponttól kezdődően már nemcsak a panaszossal, hanem az eljárásban részt vevő féllel szemben is köteles tisztességes és pártatlan magatartást tanúsítani [168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet 8. § (3) bekezdés]. Az összeférhetlenségi szabályok pontosítása is megtörtént [168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdés, 8. § (6) bekezdés].

⁵⁵ 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet 9. § (9) bekezdés.

⁵⁶ 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés.

⁵⁷ *A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény* (2015). Budapest. 31.

⁵⁸ Uo. 32.

a jogerős lezárás elhúzódik.⁵⁹ A testület ugyanakkor jogsértés elkövetése nélkül megteheti, hogy végül nem dönt valamely ügyben, és a bíróságra hagyja a jogvita rendezését, ezzel azonban az eljárás egyik fontos előnye vesz el.

Szintén aggályos – egyben a testület eszköztelenségére mutat rá – az a többször előállt helyzet, hogy a munkáltatók az erre irányuló felhívás ellenére határidőn belül nem tettek eleget nyilatkozattételi, iratcsatolási kötelezettségüknek, mindez azonban következmény nélkül maradt.⁶⁰ Noha a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja azt állapította meg, hogy a döntőbizottság határozatai általában elfogadható színvonalúak, a vizsgált ügyekben az iratanyag nem tartalmazta a döntési javaslatot, több ízben nem került sor a felek meghallgatására, illetve további bizonyítási eljárás lefolytatására (legalábbis ez a körülmény sem az iratokból, sem a határozat tartalmából nem derült ki).⁶¹

A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja ezen előzmények fényében, valamint a kormányzati szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos munkaügyi perek számának csökkenésére is tekintettel hangsúlyozta a pert elkerülő viták elintézésének független, befolyástól mentes szabályozásának szükségességét, valamint rögzítette: a tisztességes eljáráshoz való jog elvének az eljárás valamennyi szakaszában érvényesülnie kell. A testület eljárására vonatkozó szabályozást összességében hézagosnak találta, figyelemmel arra, hogy a jogszabályi rendelkezések alapvető fontosságú kérdésekre nézve hiányoznak, ideértve számos garanciális, a kormánytisztviselő jogainak maradéktalan érvényesülését biztosító szabályt is.⁶² Elvi éllel mutatott rá arra, hogy az eljárási szabályok kormányrendeleti szinten, illetve ügyrendben történő rögzítése – a jogbiztonság követelményére is figyelemmel – nem tekinthető alkotmányos megoldásnak, azokat szükséges lenne törvényben rögzíteni. Ez utóbbi aggályokat a jogalkotás azóta sem oszlatta el, noha – amint az látható volt – számos eljárási kérdés a joggyakorlat-elemző csoport véleményének tükrében módosításult. Az ügyek minél gyorsabb, „házon belüli” elintézésének előnyeit elismerve az összefoglaló vélemény figyelmeztetett arra is, hogy ez a cél nem vezethet az emberi jogok, valamint a jogérvényesítéssel kapcsolatos jogok csorbításához.⁶³

2.3. A közzolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogviták sajátosságai a Kp.-ben

A Kp. a közzolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perek különös szabályait nem önálló fejezetben, hanem elszórtan, az egyes jogintézményeknél speciális rendelkezésekben fogalmazza meg. Cséffán Józseffel egyetértve, a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében indokolt lett volna e rendelkezéseket önálló fejezetben elhelyezni.⁶⁴ Ahogyan azt az alábbiakban kifejtjük, a szabályozás továbbra is tartalmaz olyan jogintézményeket, amelyek a munkaügyi perekben megszokott sajátos megoldásokat követik, lényeges változás azonban, hogy a közzolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perekben a bíróság első fokon – ellentétben

⁵⁹ Uo. 62.

⁶⁰ Uo. 32.

⁶¹ Uo. 33.

⁶² Uo. 61–62.

⁶³ Uo. 62.

⁶⁴ Cséffán 2017.

a munkaügyi perekkel – ülnökök közreműködése nélkül jár el, az első tárgyaláson pedig elmarad a munkaügyi perekben kötelező egyeztetés.

A munkaügyi per „örökségeként” él tovább a Kp.-ben az a rendelkezés, amely előírja, hogy a közzolgálati jogviszonnal kapcsolatos perre általános szabály szerint a munkavégzés helye szerinti bíróság illetékes, ettől eltérően azonban a természetes személy felperes a lakóhelye szerinti bíróság előtt is megindíthatja a közzolgálati jogviszonnal kapcsolatos pert.⁶⁵ Mivel a Kp. nem ír elő különös illetékességi szabályt a kollektív közzolgálati jogvitákkal kapcsolatosan, és e körben a Pp. szabályait sem lehet alkalmazni,⁶⁶ úgy tűnik, hogy a kollektív alanyok jogvitáira is a munkavégzés helye szerinti bíróság illetékességét kimondó rendelkezés irányadó.⁶⁷ Szintén a munkaügyi perre jellemző szabály, hogy közzolgálati jogviszonnal kapcsolatos perben fél lehet a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviselői szerv is,⁶⁸ valamint az az előírás, amelynek értelmében saját tagjának közzolgálati jogviszonnal kapcsolatos perében meghatalmazottként „munkavállalói” érdekképviselői szervezet is eljárhat.⁶⁹ A munkaügyi perekkel való szoros kapcsolatot mutatja az az előírás is, hogy a közzolgálati perek esetében is alkalmazni kell a munkavállalói költségkedvezmény szabályait.⁷⁰

A Pp. munkaügyi perekre irányadó szabályaihoz hasonlóan a bizonyítási kötelezettség a fegyveregyenlőség biztosítása érdekében meghatározott esetekben megfordul.⁷¹ A közzolgálati jogviszonnal kapcsolatos perben a közigazgatási szerv köteles bizonyítani az igény elbírálásához szükséges általános hatályú rendelkezések, utasítások és a jogvita eldöntéséhez szükséges, a közigazgatási szerv működési körében keletkezett iratok tartalmát; az igényelt juttatással összefüggő, vitatott számítások helyességét; valamint „bérvita” esetén a juttatás megfizetését.⁷² E szabály kapcsán érdemes utalni a Kp. terminológiai következetlenségére, amely annak ellenére említ bérvitát, hogy a hatálya alá eső közzolgálati jogviszonyok tekintetében nem bérről, hanem illetményről beszélhetünk. Megjegyzendő, hogy a munkajogi és a közzolgálati jogi szabályozás más esetekben is a munkáltatóra telepíti a bizonyítási kötelezettséget (így például a jognyilatkozat közlésével, a jogviszony megszüntetésének indokolásával vagy a kártérítési felelősséggel összefüggésben).⁷³

Noha ez közvetlenül nem a Kp. rendelkezéseit érinti, megjegyzendő, hogy a Kttv. szerinti jogorvoslatok rendszere sem mentes az ellentmondásoktól. Így például a közigazgatási államtitkár, illetve a helyettes államtitkár közvetlenül fordulhat a közigazgatási

⁶⁵ Kp. 13. § (9) bekezdés.

⁶⁶ Kp. 6. §.

⁶⁷ Kérdéses azonban, hogy az idézett szabályt miképpen kell értelmezni. Megítélésünk szerint ilyen esetben a jogvitában érintett munkáltató által alkalmazott azon személyek munkahelyét kell munkavégzési helynek tekinteni, akiknek az érdekképviselőletét a jogvitában félként szereplő érdekképviselői szervezet ellátja.

⁶⁸ Kp. 16. § (2) bekezdés; Kttv. 6. § 30. pont; Hjt. 27. § (1) bekezdés; Hszt. 309. § (2) bekezdés a) pont.

⁶⁹ Kp. 26. § (5) bekezdés; Kttv. 200. § (9) bekezdés; Hszt. 313. § (7) bekezdés; Hjt. 28. § (7) bekezdés; Kttv. 29. § (6) bekezdés o) pont.

⁷⁰ Kp. 35. § (4) bekezdés; Pp. 525. §; a munkavállalói költségkedvezmény megállapításáról és érvényesítésének szabályairól szóló 73/2009. (XII. 22.) IRM rendelet; 2/2013. (IV. 8.) KMK vélemény.

⁷¹ A Kp. törvényjavaslatának 79. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

⁷² Kp. 79. § (2) bekezdés.

⁷³ Kttv. 20. § (9) bekezdés, 63. § (3) bekezdés, 160. § (1)–(2) bekezdés, 161. § (1), (3)–(5) bekezdés, 167. § (2)–(4) bekezdés; Hszt. 86. § (4) bekezdés, 228. § (2) bekezdés, 231. §, 242. §; Hjt. 63. § (2) bekezdés, 164. § (2) bekezdés, 166. § (1), (3) és (5) bekezdés, 172. § (2) és (5) bekezdés.

és munkaügyi bírósághoz a fegyelmi tanács hivatalvesztés büntetés kiszabására irányuló javaslatával szemben. Ilyen esetben a kereset jogerős elbírálásáig a javaslat nem terjeszthető a miniszterelnök, illetve a miniszter elé.⁷⁴ Ez azt jelenti, hogy a szakmai vezető nem csupán a hivatalvesztést kimondó fegyelmi határozatot, hanem már az erre irányuló javaslatot is megtámadhatja a bíróság előtt. Ebből következően előfordulhat, hogy a javaslatról és utóbb a fegyelmi határozatról eltérő tartalmú ítéletek születnek voltaképpen teljesen azonos tényállás mellett. Nem teljesen világos azonban, hogy a jogalkotó milyen megfontolások alapján döntött a „duplikált” jogorvoslat biztosítása mellett.

3. Következtetések

A közzolgálati jogviszonyokkal kapcsolatos jogviták rendezésére irányadó normák kulcsszerepet töltenek be az életpályák jogi szabályozásában. Csak független, befolyástól mentes jogalkalmazó fórumok, valamint az átlátható, a tisztességes eljáráshoz való jog elvének megfelelő rendelkezések képesek garantálni az életpálya megfelelő érvényesülését. A Közzolgálati Döntőbizottság megjelenésével és a Kp. hatálybalépésével továbbra sem veszítette el a közzolgálati jogviszonyokkal kapcsolatos jogvita a szoros kapcsolatot a munkajogi ítélkezési gyakorlattal. Meggyőződésünk, hogy az azzal való szakítás nem is lehet cél.

Noha a közzolgálati foglalkoztatási jogviszonyokkal kapcsolatos jogviták elbírálása két külön törvény, a Kp. és a Pp. rendelkezései alapján történik, a helyzet azonban változatlan abban a tekintetben, hogy e jogviták eldöntése továbbra is a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozik. Ennek megfelelően elvileg a jövőben is biztosított annak lehetősége, hogy az ítélkezési gyakorlat a közzolgálati foglalkoztatási jogviszonyok különböző típusai tekintetében egységes maradjon, és a jogviták eldöntésében felkészült, a munkajogban és közzolgálati jogban egyaránt jártas bírói kar vegyen részt.

Megítélésünk szerint nehezen védhető az a megoldás, amelynek eredményeképpen egyes közzolgálati foglalkoztatási jogviszonyok kívülrekedtek a Kp.-n. Ez csupán tovább fokozza a közzolgálaton belül szétartást, a jogviták elbírálására vonatkozó normák széttagoltsága pedig nem kedvez a közzolgálati életpálya szabályozásának sem. A közzolgálati jog közigazgatási jogba ágyazottságát valló nézetek szemszögéből tekintve az a megoldás, amely szerint a „kívül maradó” közzolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tekintetében továbbra is a munkaügyi peres szabályok érvényesülnek – ugyanazok, amelyek a magánmunkajogban felmerülő jogvitákat is rendezik –, dogmatikai szempontból, illetve elvi síkon egyaránt nehezen védhető.

⁷⁴ Kttv. 216. § (4) bekezdés, 225. § (2) bekezdés.

XI. A közalkalmazotti jogviszony a közjog és a magánjog határán

Bevezetés

Ritkán vagyunk bárminek is a határán. Vagy még nem léptük át, vagy már túljutottunk rajta. Így vagyunk a közalkalmazotti jogviszony egyes meghatározó intézményeivel is. A kiválasztott törvényi rendelkezések egy része a munka közjogába, másik fele viszont a munka magánjogába illik. Persze a mérleg két serpenyőjét összevetve a végeredmény az lehet, hogy mégis csak a munkajog e két területének határvonalán egyensúlyoz a jogalkotó. Merthogy a munka magánjoga és közjoga közötti hagyományos különbségek részbeni oldódásának, megszűnésének példája a hazai munkajogi szabályozásban 1992-ben megteremtett és azóta számtalanszor módosított közalkalmazotti jogállás.

E fejezetben célzottan választottuk ki a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, a Kjt. egyes jogintézményeit, szabályait – köztük olyanokat is, amelyeket már hatályon kívül helyezett a jogalkotó. Ez utóbbi körülmény ugyanis eleve a munka magánjoga felé billentheti az említett mérleg nyelvét, figyelemmel arra, hogy a Kjt. általános háttérjogszabálya – megalkotása óta – a mindenkori munkajogi kódex. E helyütt a fejezet címe szempontjából tekintünk át meghatározó intézményeket és rendelkezéseket. Így a kollektív munkajogi szabályok érvényesülését a Kjt. hatálya alatt, a munkáltató jogállásának megváltoztatására és a nem közalkalmazotti jogviszonyban történő foglalkoztatásra irányadó lehetőségeket, a kinevezés tartalmának a törvény és a felek alkuja által megállapítható elemeit, a munkáltatói jogviszony megszüntetés két meghatározó szabálycsoportját, végül a fegyelmi felelősség hatályon kívül helyezésének indokoltságát vizsgáljuk.

1. A munka magánjoga és közjoga – a tagozódás jellemzői

Ahhoz, hogy pontosan meg tudjuk határozni, a munkajog jogági keretein belül hová és mely kritériumok alapján soroljuk a közalkalmazotti jogállást, előzetesen szükséges megismernünk e jogterület magán- és közjogra történő felosztásával, valamint ennek az osztályozásnak az alapjaival. Így érthető meg, miért is áll a közalkalmazotti státuszra vonatkozó joganyag a címben jelzett határon vagy esetleg már azon túl.

Tágabb értelemben a munkajog tárgykörébe tartozik valamennyi jogviszony, amely alkalmas a más részére végzett önálló munkát megjelentetésére, függetlenül a munkaadó minőségétől és jogállásától. A munkajog egyben gyűjtőfogalom is: magában foglalja egyrészt a munka magánjogát, másfelől a közszolgálat valamennyi válfaját – mint a munka közjogát. Minden további tagozódás csak e rendszertani fogalmon belül lehetséges.¹

¹ Kiss 2005, 23.

A munka magánjogának meghatározó ismérve a szerződéses elv, kifejezve a munkaadó és a munkavállaló önrendelkezési jogát, ezzel szemben a közszolgálatban jogszabály biztosítja az állami, illetőleg az önkormányzati fenntartású, költségvetési szervként működő munkáltató autoritását a közszolgálatba kinevezettel szemben. Az elhatároló ismérv szemléletesen jelenik meg a hatályos hazai szabályozásban. A verseny- és nonprofit szférára hatályos Mt. szerint a munkaviszony a munkaszerződéssel jön létre,² a közalkalmazotti jogviszony létrejöveteléhez a kinevezés és annak elfogadása szükséges.³ Azaz a közalkalmazotti lehetősége a munkáltatói ajánlat elfogadására vagy elutasítására szorítkozik. A tételes jog e korlátozásra helyenként rácsúfol, a munka magánjogára jellemző alkupozícióba hozva a közalkalmazottat (lásd e fejezetben erről a 2. pontban, *A tagozódás oldódása – magánjog a közjogban* cím alatt írtakat).

A munka magánjogában a szerződéses elv a munkaviszony tartama alatt érvényesül, az önrendelkezés generális korlátait állapítja meg a jogalkotó, például az Mt.-ben a relatív diszpozitivitás elvének érvényesítésével. Eszerint – általános normaként – a munkaszerződés a munkaviszonyra vonatkozó szabályoktól csak a munkavállaló javára térhet el.⁴ Mindennek inverze a munka közjoga, a kógens, általános rendelkezésként eltérést nem engedő szabályok uralma. A Kjt.-ben a kógencia a törvény hallgatásában ölt testet. Nincs ugyanis általános norma arra, hogy a kinevezésben foglaltak miként térhetnek el a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályoktól. A Kjt. egyes szabályai adnak esetenként tételes felhatalmazást az eltérésre.

Mindennek folyománya a jogviszony tartalmának, a feleket megillető jogoknak, és az őket terhelő kötelezettségeknek jogalkotó általi meghatározása. A munka magánjogának körébe tartozó állami szabályozás a felek viszonyába minimális mértékben avatkozik be, különösen közrendvédelmi, szociális és egészségügyi vonatkozásban korlátozva a felek akaratszabadságát (példul díjazási minimálstandardok, felmondási tilalmak, pihenőidő-minimumok megállapítása). A munka közjogának kógens normája ugyanakkor – generális jelleggel – kizárja az akaratszabadságot, a jogviszony valamennyi feltételére kiterjesztve a szabályozást. A magán- és a közjogi szemléletű szabályozás különbözőségének klaszszikus példája a munka díjazása. A verseny- és nonprofit szféra tekintetében a magyar munkajog például az alpbér vonatkozásában két, forintban megjelölt minimálstandardot és jogelveket (az általános magatartási követelmények; a személyiségi jogok részeként az egyenlő bánásmód elvének érvényesítése) tartalmaz. Ehhez képest a Kjt. – negyedszázaddal korábbi hatálybalépése óta a magánjogi szemlélettel oldva – a munkakör betöltéséhez szükséges képesítési feltétel és a törvény által elismert szolgálati idő alapján fizetési osztályba és fokozatba sorolva rögzíti a pályakezdéstől a szakmai életút végéig a garantált illetmények összegét és az illetmény-előmenetel kondícióit.

A munka magánjogában elvszerű a kollektív munkajog intézményeinek jelenléte. Éppen a szerződéses elv érvényesülésének, ennek részeként a munkáltató gazdasági erőfölénye kiegyenlítésének és a hatalmi egyensúly megteremtésének eszköze a kollektív

² Mt. 42. § (1) bekezdés. Szerzői megjegyzés: szerencsésebb lett volna az Mt.-ben a „munkaszerződés megkötésével” normaszöveg, miután a szerződés nem önmagában létezik, ahhoz legalább két fél egybehangzó akaratnyilatkozata szükséges. A „megkötéssel” hozzák létre a munkaviszonyt is, mint ahogyan a kinevezés sem egy „papírosként” létesíti a közalkalmazotti jogviszonyt, ahhoz a kinevezendő elfogadása is kell.

³ Kjt. 21. § (1) bekezdés.

⁴ Mt. 43. § (1) bekezdés.

munkajog. Mindez a klasszikus közszolgáltatól idegen, a szerződéses elv hiányában különösen kizárt a munkáltatók (érdekképviselőik) és a szakszervezetek (szövetségeik) közötti kollektív szerződés megkötése vagy az alkalmazotti részvételi jogok intézményesített gyakorlása. A közszolgáltatásban hiányzik az egyén önrendelkezésének az a minimális szintje, amely átemelhető lenne a kollektív kapcsolatok területére.

A nyugat-európai kontinentális országok jogrendjében a közjog és a magánjog tradicionális szétválasztása jelenleg is érezteti a hatását – habár a legutóbbi időkben a korábbi merev szétválasztás kétségtelenül oldódott. Ez a munkavégzésre vonatkozó szabályok tekintetében azt jelenti, hogy a verseny- és nonprofit szférára vonatkozó munkajogviszony és a közjog szabályai szerint működő közszolgálati jogviszony elveiben és szabályozásában is elválík egymástól. Ugyanakkor a klasszikus közszolgálat, illetve versenyszféra mellett több olyan jogviszony található, amely dogmatikailag nem sorolható sem a klasszikus magánmunkaviszonyba, sem a közszolgálati jogviszonyba (például a köztisztviselőkkel azonos szervezettel jogviszonyban álló, a tevékenységüket segítő személyzet). Annak ellenére, hogy a két terület közötti határok számos esetben összemosódnak, a magánmunkajog és a közszolgálati jog között harmadik megoldásként önálló, de mégis vegyes jellegű struktúra nem létezik.⁵

2. A tagozódás oldódása – magánjog a közjogban

Ha a közalkalmazotti jogállás tételes szabályait vizsgáljuk, a munkajog magán- és közjogra történő felosztása egyáltalán nem érvényesül „vegytisztán”. Az elvszerűséget több esetben felülírják az aktuálpolitikai célkitűzések. Az individuális munkajogot tekintve – szemben a kinevezés fentebb idézett törvényi definíciójával – számos esetben a közalkalmazott döntési autonómiája és ezáltal a felek önrendelkezési lehetősége sem csupán az ajánlattételre és annak elfogadására vagy elutasítására korlátozódik. Törvényi felhatalmazás alapján lehetőség van közös megegyezéssel a jogviszony tartalmának alakítására (lásd például a Kjt. garantált illetményénél magasabb összegű illetmény kiköthetőségének lehetőségét).⁶

Dogmatikailag megalapozatlanul jelent meg a kollektív munkajog a közszolgálatban. Ne is keressük a jogdogmatikai gyökereket, a kollektív munkajog térnyerése mögött leginkább egy ország politikai helyzete, meghatározó ideológiája és nem utolsósorban jogi és igazgatási kultúrája húzódik meg.⁷ Ha a kollektív munkajog köréből kiemeljük a kollektív szerződést, jelentős az eltérés a regulatív funkció szerepének és hatáskörének meghatározása során. A munka magánjogában az önrendelkezés kollektív szinten is érvényesül, így a kollektív szerződés tekintetében a jogalkotó csupán a munkáltatók és a szakszervezetek, illetőleg a szociális partnerek alkujának tartalmára irányadó esetleges tiltásokat és korlátokat állapítja meg. Ennek megfelelően például az Mt. szerint a kollektív szerződés – általános szabályként, azaz eltérő rendelkezés hiányában – a törvény *Második Részében* (*A munkaviszony*) és *Harmadik Részben* (*A munkaügyi kapcsolatok*) foglaltaktól eltérhet.⁸ Az abszolút diszpozitivitás jegyében sommásan fogalmazva: minden szabad, ami nem tilos.

⁵ Kiss 2005, 23–26.

⁶ Kjt. 66. § (8) bekezdés.

⁷ Kiss 2005, 28.

⁸ Mt. 277. § (2) bekezdés.

Mindettől gyökeresen eltér a kollektív szerződés szabályozási szerepe és terepe a munka közjogában. A kiindulópont: az állam jogalkotóként kógens jellegű szabályaival teljeskörűen szabályozza a közszolgálati jogviszonyból eredő valamennyi jogot és kötelezettséget. Ebből enged át a jogalkotó döntése szerint szabályozási lehetőséget a kollektív szerződés részére. Csak olyan foglalkoztatási feltételek tekintetében kap a munkaadó és a szakszervezet vagy ezek konföderációinak megállapodása szabályozásra vonatkozó felhatalmazást, amelyek esetében az állam lemond a jogalkotásról, átengedve e hatáskört.⁹ Ez a tétel szemléletesen jelenik meg a Kjt.-ben. Kollektív szerződés nem lehet jogszabállyal ellentétes.¹⁰ Azaz csak arról rendelkezhet, amire a jogszabály tételes felhatalmazást ad, vagyis aminek a szabályozásáról a jogalkotó lemond.

3. A közalkalmazotti jogállás létrejötte – duális szabályozás trichotóm szerkezetben

A hazai 1992-es munkajogi rendszerváltozás jogalkotási eredménye – vagy inkább következménye – a civil közszolgálat duplikált törvényi szabályozása. A piacgazdaság kialakításának óhatatlan követelménye volt a munkáltatók jogállására és funkciójára általában érzéketlen, korábbi egységes rendszer felszámolása. Ennek következtében alkották meg a gazdaságban történő foglalkoztatás viszonyait rendező korábbi Mt.-t, valamint a civil közszolgálatot szabályozó Kjt.-t és a Ktv.-t. A célzottan a verseny- és nonprofit szférára orientáló Mt. megalkotásával szükségszerűen együtt járt a közszféra törvényi szintű, önálló munkajogi szabályozása. Nem minősíthetjük viszont hasonló szükségszerűségnek, hogy „nem fértek” egy törvénybe munkáltatóként az állami és a helyi önkormányzati közfeladatokat, közszolgáltatásokat ellátó költségvetési szervek.¹¹ Kétségtelen különbség volt a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogviszony között az előbbiben megjelenő, eltérő terjedelmű közhatalom-gyakorlás. A verseny- (nonprofit) szféra és a közszektor elkülönült munkajogi szabályozása viszont nem indokolta az *ügynevezett trichotóm törvényi szerkezetet*, ehhez egyébként a közhatalom gyakorlása minősítő jegyként nem szolgált alapos indokként.¹² A piac és a közszektor szükségszerűen szétválasztott duális szerkezetében létrehozott trichotóm szerkezet – nemzetközi összehasonlításban páratlanul – osztja ketté a közszférát.

A köztisztviselői státusz szabályozása nem pusztán a rendszerváltás folyamánya, hanem egy történelmi folyamat hiányzó láncszemének pótlása volt. A köztisztviselőivel szemben ugyanakkor a közalkalmazotti státusz a rendszerváltás terméke. Ez a kategória úgy keletkezett, hogy az állam a lakossági szolgáltatásokat végzők egy nagyobb csoportja (például közoktatás, közegészségügy, közművelődés) számára a versenyszféra munkavállalóihoz képest kedvezőbb – de a köztisztviselőknél hátrányosabb – munkaerőpiaci helyzetet alakított ki, abból a célból, hogy egyfelől biztosítsa e szolgáltatások színvonalát, másfelől, hogy biztosítsa a polgárság mint a rendszer, az éledő polgári demokrácia politikai bázisa rekrutálódásának egyik forrását. Ennek fejében a versenyszféra munkavállalóihoz képest

⁹ TRAXLER 1996.

¹⁰ Kjt. 2. § (2) bekezdés.

¹¹ HORVÁTH I. 2008.

¹² HORVÁTH I. 2006, 28.

némileg korlátozta a munkaügyi kapcsolatokban megvalósítható érdekérvényesítési lehetőségeket e réteg számára.¹³

Az 1992-ben hatályba lépett munkajogi szabályozás hátterében egy alapvető pénzügyi tényezőt is találunk, amelyet a korszak kormányai nem hagyhattak figyelmen kívül. Ez pedig az ország gazdasági helyzete, közelebről a nagymértékű költségvetési hiány. Az 1990-es évek első felében a kormányok a kialakítandó polgári létehez szükséges forrásokat feláldozták az eredeti tőkefelhalmozás folyamatainak támogatása érdekében. Ennek legvilágosabb megfogalmazásával a gazdasági stabilizációt szolgáló 1995. évi kiigazító intézkedésekről szóló kormányhatározatban találkozunk: „[A] Kormány kívánatosnak tartja, hogy forrását csoportosítás történjen a vállalkozói szféra javára, a költségvetési intézmények és a lakosság terhére.”¹⁴

A forráshiány folytán a közszolgáltatnak a foglalkoztató intézménytől függően munkajogi tekintetben indokolatlanul két részre, közalkalmazottakra és a köztisztviselőkre történő osztása nem térült meg az államnak abban, hogy a közhatalom gyakorlóit egységesen preferálhatja, és ezzel a hatalom hűségese végrehajtóiává teszi, mivel ez a csoport sem egységes. Így a köztisztviselői mellett a legfelső vezetői, a törvényhozói, valamint a bírói és ügyési szervezetre külön jogszabályokat kellett alkotni, külön illetményrendszer szerinti javadalmazással. Nem térült meg ez a kényszerfelosztás a köz szolgálóinak sem, mivel a hatalomhoz való távolsággal egyenesen arányossá vált a munkaügyi kapcsolatok gyakorlásának tere. Azaz minél közelebb volt valamely réteg a hatalomhoz, annál több korlátozás vonatkozott rá a munkaügyi kapcsolatokban. A közalkalmazottak körében érvényes korlátozásokat ugyanakkor nem kompenzálta bérelőny és foglalkoztatási biztonság. A munkaügyi szabályozás megosztotta azt a polgárságot, amelyet pedig egységesen és magas szinten megteremteni szándékozott.¹⁵

A közszolgálati szabályozás 1992-es életbelépését követően számos törvénymódosításon esett át, e változások során nem *érzékeltető* a két közszolgálati terület munkajogi integrálásának tudatos kormányzati szándéka. Időleges mentség, de a mai szabályozáshoz vezető, elmúlt negyedszázad kodifikációs produktumának mérlegre tételekor már nem magyarázat a költségvetési forráshiány. Mindig csak egy-egy területre, ágazatra jutott pénz, így például 2001-ben a köztisztviselői,¹⁶ 2002-ben és 2005-ben pedig a közalkalmazotti illetmények növekedtek¹⁷ két kormány egymással koncepcionális kapcsolatban egyáltalán nem álló döntései nyomán.¹⁸

Az említett folyamat egy másik megjelenési formája a Kjt. illetmény-előmeneteli rendszerének fokozatos és folyamatos amortizációja. A közszolgálati szabályozás indokolatlan számú törvényre történő tagozódása mellett megjelenik a díjazás vonatkozásában a Kjt. hatályán belüli – a permanens forráshiányt bizonyító – tagozódás. A jogalkotó a munka-

¹³ BERKI 1998, 3–5.

¹⁴ Az 1995. évi gazdasági stabilizációt szolgáló 1023/1995. (III. 22.) Korm. határozat.

¹⁵ BERKI 1998; KISS 1998; *Kjt. – Ktv., avagy egységes közszolgálati törvény?* Budapest, 1998. Munkaügyi Kapcsolatok Társasága – Munkaügyi Kutatóintézet. 41–56.

¹⁶ Lásd a 2001. évi XXXVI. törvényt.

¹⁷ Lásd a 2002. évi XXIII. törvényt a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény módosításáról és a 2005. évi CLIII. törvényt a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről.

¹⁸ HORVÁTH I. 2006, 95.

viszonyban állók mögötti legnagyobb létszámban lévő foglalkoztatotti réteg, a közalkalmazottak tekintetében egy átfogó díjazási reform helyett akként határozott, hogy – a közalkalmazotti jogállás változatlan fenntartása mellett – kivon egyes hivatásokat a Kjt. illetmény-előmeneteli szabályainak hatálya alól. Ezzel a céllal (is) született meg például a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.), benne a pedagógusok előmeneteli szabályaival, amely kimondja, hogy a jubileumi jutalom kivételével a Kjt. előmeneteli és illetményrendszerére vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók.¹⁹ Mindez elvezetett – a hatálya alatt maradók tekintetében – a Kjt. illetménytáblájának abszolút és relatív funkcióvesztéséhez. Ahhoz, hogy az elmúlt évtizedben az illetménytábla egyes fizetési osztályai 1. fokozatához kapcsolt, forintban meghatározott összegek nem változtak.²⁰ Mindez egyrészt a minimálbér és a garantált bérminimum összegének emelkedésére figyelemmel az illetménytábla megközelítőleg kétharmadának abszolút funkcióvesztéséhez vezetett, miután az érintett közalkalmazottak – munkakörük betöltésének kiegészítési követelményei alapján – a besorolást meghatározó közalkalmazotti jogviszonyban töltött idejüktől függetlenül minimálbérré vagy garantált bérminimumra válnak jogosulttá. Az illetménytábla alapján az ezen összeg felett keresők illetményének alacsony összege pedig az illetményrendszer relatív funkcióvesztését eredményezte.

4. A közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok – a kollektív szerződés térnyerése

A munka közjogával nem konform kollektív szerződés az Mt. 2012-es életbelépésével a korábbiaknál is – vélhetően egy kodifikációs tévedés apropóján – jóval hangsúlyosabb szerepet kapott. E tekintetben a közalkalmazotti jogállás mintha nemcsak a magánjog határán lenne, hanem úgy tűnik, megtörtént a határátlépés.

A Kjt. hatálybalépésétől kezdve a közalkalmazotti jogviszonnyal összefüggő kérdéseket – a törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet mellett – kollektív szerződés is rendezheti.²¹ Az Mt. általános háttértörvénye a Kjt.-nek. A közalkalmazotti jogviszonyra a munkajogi kódex szabályait a Kjt.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.²² Azaz azokat az Mt.-beli szabályokat, amelyek alkalmazását a Kjt. nem zárja ki, vagy amelyekhez nem fűz különös rendelkezést (arra vonatkozóan, hogy milyen eltéréssel alkalmazandók), a közalkalmazotti jogviszonyra megszorítás nélkül érvényesülő normának kell tekinteni. A Kjt. a kollektív szerződés tartalma tekintetében két általános jellegű rendelkezést fogalmaz meg: egyrészt a kollektív szerződés nem lehet jogszabállyal ellentétes, az e tilalomba ütköző rendelkezés semmis.²³ Másfelől a Kjt. az Mt.-nek a kollektív szerződésre irányadó szabályával kapcsolatban rendelkezik. Eszerint a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt. 277. §

¹⁹ 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről (Nktv.) 64. § (2) bekezdés.

²⁰ A Kjt. 66. § (1) bekezdése szerint a fizetési osztályok első fizetési fokozatához tartozó illetmény garantált összegét, valamint a növekvő számú fizetési fokozatokhoz tartozó – az első fizetési fokozat garantált illetményére épülő – legkisebb szorzószámokat az éves költségvetési törvény állapítja meg. Az első fizetési fokozathoz kapcsolódó garantált illetmény összege 2008 óta változatlan.

²¹ Kjt. 2. § (1) bekezdés.

²² Kjt. 2. § (3) bekezdés.

²³ Kjt. 2. § (2) bekezdés.

(1) és (2) bekezdését²⁴ azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy kollektív szerződés az e törvény, illetve az e törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletek előírásaitól akkor térhet el, ha az eltérésre ezek a jogszabályok felhatalmazást adnak.²⁵ A közalkalmazotti jogviszony tekintetében mindez azt jelenti, hogy az Mt.-nek a kollektív szerződés normatív és kötelmi részére vonatkozó rendelkezéseitől a kollektív szerződés „e törvénytől”, azaz a Kjt.-től és annak az egyes ágazataira kibocsátott végrehajtási rendeleteitől csak akkor térhet el, ha az eltérésre ezek a jogszabályok felhatalmazást adnak.

A fentebb idézett Kjt. 13. §-ban az „e törvény” kifejezés alatt véleményünk szerint csak a Kjt. érthető. Ebből következően a Kjt. 13. §-ának megszorítása nem vonatkozik az Mt.-ben mint általános háttértörvényben meghatározott, a közalkalmazotti jogviszonyra is alkalmazandó szabályokra. Ennek folytán e rendelkezésekre szintén vonatkozik az Mt.-nek a kollektív szerződés tartalmára vonatkozó általános normája, miszerint a kollektív szerződés – eltérő rendelkezés hiányában – a *Második Részben* és a *Harmadik Részben* (*A munkaviszony, A munkaügyi kapcsolatok*) foglaltaktól eltérhet.²⁶ Vélhetően nem az volt a jogalkotó akarata, hogy amíg a Kjt. és végrehajtási rendeletei tekintetében megszorítóan, tételes szabályozási felhatalmazáshoz köti a kollektív alkut, addig az Mt. közalkalmazotti jogviszonyra is alkalmazandó rendelkezései tekintetében a verseny- és nonprofit szféra magánjogi szemlélete érvényesülésének nyisson kaput.

A kollektív szerződésnek az alcímben jelzett térnyerése az Mt.-ben biztosított regulatív funkció megváltozására utal. A korábbi Mt. általános szabálya szerint kollektív szerződés a munkaviszonyra (*Harmadik rész*) vonatkozó rendelkezésektől a munkavállalóra kedvezőbb feltételt megállapítva térhetett el.²⁷ A 2012-ben életbe lépett Mt. fentebb idézett 277. § (2) bekezdése a korábbi szabályozás egyirányúságát (relatív diszpozitivitást) kétirányúvá, abszolút diszpozitív karakterűvé nyitja. Így a kollektív szerződésben kiköthető a kizárólag az Mt.-ben szabályozott, a közalkalmazotti jogviszonyra is alkalmazandó feltétel esetében a törvényinél hátrányosabb kondíció is (lásd például az Mt.-ben szabályozott bérpótlékra való jogosultságot, a pótlék összegének megállapítását). Mindezzel a jogalkotó a munka jogától végképp idegen szabályozási lehetőséget csempészett a közalkalmazotti jogviszony szabályozásába, megszorítás nélkül ajtót nyitva a gazdasági szféra magánjogi szemléletének az állami vagy önkormányzati függőségben élő közintézményekben.

A kollektív szerződés térnyerését eredményező másik metódus annak hatályához kapcsolódik. A Kjt. 1992-es hatálybalépésekor a közintézmény keretei között tette lehetővé a kollektív szerződés megkötését, ilyen szerződést a munkáltató és a szakszervezet köthetett.²⁸ A Kjt. kizárta a korábbi Mt. azon szabályának közalkalmazotti jogviszonyra történő alkalmazhatóságát, amely a kollektív szerződés megköthetőségét a munkáltatói érdekképviselői szervezetnek vagy több munkáltatónak, másrésről több szakszervezetnek

²⁴ „(1) A kollektív szerződés szabályozhatja

a) a munkaviszonyból származó vagy az ezzel kapcsolatos jogot vagy kötelezettséget,

b) a feleknek a kollektív szerződés megkötésével, teljesítésével, megszüntetésével, jogaik gyakorlásával, kötelezettségeik teljesítésével kapcsolatos magatartását.

(2) Kollektív szerződés – eltérő rendelkezés hiányában – a Második és a Harmadik Részben foglaltaktól eltérhet.” (Mt. 277. §)

²⁵ Kjt. 13. §.

²⁶ Mt. 277. § (2) bekezdés.

²⁷ Mt. 13. § (3) bekezdés.

²⁸ Kjt. 12. § (1) bekezdés.

is biztosította. Negyedszázados ugrással szemlélve a bekövetkezett változást, ugyancsak jelentős a Kjt.-ben a magánjogias felfogás irányában tett jogalkotói lépés. A törvény egyrészt nem tartalmaz rendelkezést a kollektív szerződésalkötési jogalanyiságról, másrészt nem is zárja ki az Mt. ez irányú szabályait. Ebből következően maradéktalanul alkalmazandó általános háttérjogszabályként az Mt. Így kollektív szerződést köthet a munkáltató és a szak-szervezet mellett az ettől a lehetőségtől a Kjt. életbelépésekor még elzárt munkáltatói érdekképviseleti szervezet, továbbá szakszervezeti szövetség is.²⁹ A magánjogi szemlélet erősödése a Kjt.-ben, hogy – a verseny- és nonprofit szférához hasonlóan – akár ágazati hatályú kollektív szerződések is köthetők. A szabályban rejlő lehetőség „élethez hívatásának” egyik problémája a következő: a munkaadó éppen a kollektív szerződés meghatározó kérdéseiben (például a díjazásban) való megállapodásban nincs tényleges alkukhelyzetben, döntése a fenntartójától függ.

5. Közjogi jelenség a munka magánjogában – a Kjt.-nél megszorítóbb szabály a köztulajdonban lévő munkáltatókra

A közalkalmazotti jogállást figyelve a munka közjoga és magánjoga közötti különbség amortizációja az Mt. optikáján keresztül szemlélve is regisztrálható – a köztulajdonban álló munkáltatók³⁰ tekintetében. Előjáróban jegyezzük meg, hogy a jogalkotó reakcióját a köztulajdoni felelős tulajdonosi joggyakorlásra, az ennek folytán a nyilvánosságra került, sokszor a jó erkölcsbe ütköző jogosultságokat tartalmazó megállapodásokra dogmatikailag tévesnek tartjuk. Az Mt. hatálya alá sorolt munkáltató tulajdonosának személye ugyanis nem alapozhatná meg a magánjog közjogiasítását. Így például azt, hogy a köztulajdonban álló munkáltatónál – a felek megállapodása mellett – a kollektív szerződésben sem lehet a törvény által garantált minimális, a munkáltatónál munkaviszonyban töltött idő alapján járó felmondási időnél hosszabb felmondási időt megállapítani.³¹ Mindezzel összevetve a Kjt. – a kinevezésen túlmenően – a kollektív szerződésben is kiköthetővé tesz a törvényi tartamnál hosszabb, legfeljebb 8 havi felmentési időt.³² A jogalkotó általi szabályozás „beengedte” a magánjogba a közjogot és – megfordítva – a magánjogot a munka közjogába.

Kései töprengés, de ahogyan a közzolgálat indokolatlan duplikálása az 1992-es munkajogi rendszerváltozásig vezethető vissza, innen datálódik a köztulajdonhoz kapcsolódó felelős tulajdonosi szemléletű munkáltatói joggyakorlás problematikája is. A verseny- és nonprofit, valamint a közzsféra munkajogi szabályozásának strukturális szétválasztása az egységes magyar közzolgálat megszakadt történetének felemás folytatása volt. Az 1992-re átalakított struktúra kizárta a közzolgálatból azokat az intézményeket és munkavállalói csoportokat, amelyek úgynevezett lényegi szolgáltatásokat nyújtanak a lakosságnak (például elektromos áramtermelés és elosztás, vasút, posta). E munkáltatók

²⁹ Mt. 276. § (1) bekezdés.

³⁰ Köztulajdonban álló munkáltató a közalapítvány, valamint az a gazdasági társaság, amelyben az állam, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, önkormányzati társulás, térségi fejlesztési tanács, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik. [Mt. 204. § (1) bekezdés]

³¹ Mt. 205. § (1) bekezdés.

³² Kjt. 33. § (2) bekezdés.

a munka magánjoga, az Mt. hatálya alatt maradtak, ugyanakkor jogállásukat megkérdőjelezi köztulajdonban állásuk, tevékenységük közszolgálati jellege és elsődlegesen nem a nyereségszerzésen alapuló, részben költségvetési támogatásra utalt működésük. Az 1945 előtt egyébként többnyire a közszolgálatba tartozó, jelenleg is állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő, a lakosság számára alapvető, de jellegéből eredően általában nem nyereséges közszolgáltatást biztosító, költségvetési támogatás nélkül a felszámolás sorsára jutó gazdasági társaságokat (például BKV, MÁV-START) megfontolandó lett volna az Mt. helyett a Kjt. hatálya alá sorolni.³³

6. Közalkalmazotti érdekképviseleti és részvételi jogok

A kollektív munkajog intézményeinél maradvá megállapítandó: a szakszervezeti és az intézményesített részvételi jogok tekintetében a Kjt. az általános háttértörvényéből, az Mt.-ből egyetlen meghatározó rendelkezés alkalmazását sem zárja ki. Így nincs különbség a gazdasági és a közszféra Kjt. hatálya alatt működő szakszervezeteinek jogosultságai között. Az értékelés megáll az alkalmazotti részvételi jogok tekintetében is. Sőt a Kjt. e jogosítványt szélesebb körben biztosítja, mert amíg a tizenöt főnél kevesebb közalkalmazottat foglalkoztató munkáltatónál közalkalmazotti képviselőt kell választani,³⁴ addig az Mt. a 15 fő létszámig nem is biztosítja a munkavállalói részvételi jogok gyakorlását.³⁵

Ugyanakkor, ha röviden áttekintjük az Mt. által szabályozott és a közalkalmazotti jogviszonyra is alkalmazandó részvételi jogok valós súlyát, éppen hogy fajsúlytalan kollektív jog jelenik meg a közintézményben. A korábbi Mt. egyik újdonsága volt a munkavállalói részvételi jogok – előzmény nélküli – gyakorlásának megteremtése a munkaviszonyban állók által választott testület, az üzemi tanács/megbízott (a továbbiakban: üt.) intézményesítésével. A munkajog fejlődése szempontjából meghatározó folyamat a kollektív munkajog kettéosztottságának törvényi elismertsége, amely elsősorban Németországban és Ausztriában követhető nyomon.³⁶ E két állam szabályozásának hazai átvétele két tekintetben is aggályos. Egyrészt a jogalkotó szelektíven emelte át a német szabályozásból a munkavállalói részvételi jogokat, kifejezetten gyenge üt.-t intézményesítve. A szemlélet változatlanul él: az Mt. a munkáltató és az üt. közös döntését a jóléti célú pénzeszközök felhasználásra biztosítja.³⁷ Összehasonlításként, a BetrVG³⁸ alapján a Volkswagen Konzernben megállapodásként megkötött Munkaviszonyok Chartája³⁹ együttdöntési jogot biztosít például a személyzet felvételével, elbocsátásával, a bérezési rendszerekkel, a munkarenddel, az adatvédelemmel és a továbbképzéssel kapcsolatban.⁴⁰ Ilyen széles körű részvételi jo-

³³ HORVÁTH I. 2008, 33–41.

³⁴ Kjt. 14. § (2) bekezdés.

³⁵ Mt. 236. § (1) bekezdés.

³⁶ KISS 2005, 441.

³⁷ Mt. 263. §.

³⁸ Betriebsverfassungsgesetz – Üzemi Alkotmány-törvény.

³⁹ *Charta der Arbeitsbeziehungen im Volkswagen-Konzern*. Az Európai Konzern Üzemi Tanácsa, a Világkonzern Üzemi Tanácsa és a Volkswagen Konzern megállapodása a Munkaviszonyok Chartájáról, Zwickau 2009. X. 29.

⁴⁰ HORVÁTH I. 2017c.

gosultság esetén vélhetőleg a jogalkotó elgondolkodik, mi illetheti meg a közalkalmazotti tanácsot az üt. jogosultságaiból.

Egy üt.-jogosultságot ugyanakkor – kivételként – helyesen zár ki a Kjt. az Mt.-ből, nevezetesen, kollektív szerződésenkötésre jogosult szakszervezet hiányában, vagy ha a munkáltató nem tartozik általa kötött kollektív szerződés hatálya alá, a közalkalmazotti tanács nem köthet az Mt. 268. §-a szerinti, a kollektív szerződést helyettesítő közalkalmazotti megállapodást.⁴¹ A jogosultság kizárásával kapcsolatos „helyes” értékelést arra alapozzuk, hogy az üt. éppen egy olyan tárgyban kap jogkört, amelynél annak hatékony gyakorlásához hiányoznak a megfelelő jogosítványok. Így a konstrukció dogmatikailag elhibázott, hiszen az érdekképviseleti jogokkal nem rendelkező üt. kerül a szakszervezet státuszába.

7. A közalkalmazotti munkáltató – a közjog és a magánjog határán

A Kjt. megalkotásakor fel sem merült a jogalkotóban, hogy a közszolgálatba sorolt munkáltató státusza változhat. A Kjt. hatálya alá tartozó állami és a helyi önkormányzati költségvetési szervek közjogi státusza meglehetősen kiszámíthatatlanná vált. A Kjt. hatálybalépésekor a közintézmény jogállásának, személyének megváltozására rendelkezést nem fogalmazott meg. Visszatekintve, mindez nem is volt elvárható, hiszen a rendszerváltozást követően társadalmpolitikai szempont alapján éppen a széles körű közszolgálati jogállás kodifikálása volt a jogalkotói célkitűzés. Végül a sokrétű igények érvényesítéséből eredő nyomás⁴² bizonyos közszolgáltatások nem a Kjt., hanem az Mt. hatálya alá tartozó munkáltatóval történő ellátására arra készítette, vagy talán kényszerítette a jogalkotót, hogy e folyamat zökkenőmentes lebonyolításához alkosson szabályt. A munkáltatói jogutódlás a Kjt. hatálya alá tartozó költségvetési szervek többnyire nonprofit gazdasági társaságként történő további működtetésére nem volt alkalmazható, hiszen a munkáltató személyében bekövetkező változás szabályai csak azonos törvény hatálya alá tartozó munkaadókra irányadók. Amint a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlást a korábbi Mt.-ben, 1997-ben intézményesítő törvénymódosítás fogalmaz: a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlás esetén a munkaviszonyból származó jogok és köteleességek a jogutódlás időpontjában a jogelőd munkáltatóról a jogutód munkáltatóra szállnak át.⁴³ Azaz a foglalkoztatás változatlanul munkaviszonyban történik. A kérdéses konstrukcióban ugyanakkor a munka közjogából a munka magánjogának hatálya alá kerül a munkáltató. Mert éppen az volt a cél, hogy ne közalkalmazotti jogviszonyban történjék a továbbiakban a foglalkoztatás.

A Kjt. 1995-ös módosítása⁴⁴ teremtette meg az átjárhatóságot. A törvénymódosítás nyomán a Kjt. hatálya alá tartozó közintézmények állami és önkormányzati fenntartói döntési hatalmat kaptak abban a tekintetben, hogy a felelősségi körükbe tartozó közszolgálat-

⁴¹ Kjt. 19. §.

⁴² Szerzői megjegyzés: 1991 és 1994 között a Munkaügyi Minisztériumnak a Kjt.-ért is felelős Munkajogi Főosztályán dolgoztam. A Kjt. 1992-es hatálybalépését követő években egyre erősödő lobbizást tapasztaltam – többek között – a Magyar Rádió és Televízió, valamint az MTI Kjt. hatálya alóli kiszervezése érdekében. A lobbisták célhoz értek, a közmédia szervei a korábbi Mt. hatálya alá kerülve gazdasági társaságként működtek tovább.

⁴³ Korábbi Mt. 85/A. § (1) bekezdés. Lásd az 1997. évi LI. törvény 9. §-át.

⁴⁴ Lásd az 1995. évi XLVIII. törvény 115. §-át.

tásokat a közszolgálat keretein belül vagy azon kívül kívánják-e ellátni. Ez kapunyitás volt a munka magánjoga számára, a következő eljárás eredményeképpen: egyrészt a munkáltató jogutód nélküli megszűnésére vonatkozó rendelkezés szerint megszűnt a közalkalmazotti jogviszony, ha a munkáltató fenntartója nem állami szervnek vagy nem helyi önkormányzatnak adta át fenntartói jogát. (Ezt a konstrukciót kellett alkalmazni a munkáltató vagy annak egy része gazdasági társasággá történő átalakítása esetén is.) Másrészt – kényelmes pozícióban – a többnyire formálisan új foglalkoztató legalább hatvan nappal az átadás előtt tájékoztathatta a közalkalmazottat arról, hogy az új munkavállaló továbbfoglalkoztatását vállalja-e.⁴⁵ Nemleges válasz esetén az állami vagy az önkormányzati fenntartói döntés nyomán nem csupán a közszolgálatból, a munka közjogának „védőbástyái” közül, hanem a munkaerőpiac aktív oldaláról is kikerülhetett a közalkalmazott. Ha az új munkáltató a továbbfoglalkoztatást vállalta, a közalkalmazott döntésétől függött, hozzájárul-e munkaviszonyban történő továbbfoglalkoztatásához.⁴⁶

A Kjt. hatályos rendelkezéseire áttérve megállapítható, hogy a normaszöveg a korábbiánál cizelláltabban írja le a folyamatot. A munkáltató személye azért változik meg, mert az alapító vagy a munkáltató döntése alapján a munkáltató egésze vagy egy része (szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja) az Mt. hatálya alá tartozó munkáltató számára kerül átadásra.⁴⁷ Másrészt a jogalkotó meghatározta a munkáltató személye megváltozásához kapcsolódó eljárás kollektív munkajogi szabályait (például a szakszervezet és a közalkalmazotti tanács tájékoztatása, munkáltatói konzultációkezdeményezési kötelezettség).⁴⁸ Harmadrészt – az 1995-ben életbe lépett szabályozáshoz képest – a legfontosabb módosulás: az átvevő munkáltató a közalkalmazott munkaviszonyban történő továbbfoglalkoztatása tekintetében nem mérlegelhet: kötelező azt biztosítani.⁴⁹ Azaz a Kjt. a munka közjogában annak magánjogába történő átmenete során olyan garanciát biztosít, mint az Mt.-nek a munkáltató személyében bekövetkező változásra vonatkozó szabálya. Ezen túlmenően a közalkalmazottnak megmaradt a munkaviszonyban történő további foglalkoztatáshoz való hozzájárulási joga.⁵⁰

A végére maradt a Kjt.-ből egy „fenntartó- és munkáltatóbarát” rendelkezés a munkáltatói jogállásváltáshoz kapcsolódó procedura egyszerűsítésére. Ez de facto jogutódlást fogalmaz meg a munka köz- és magánjoga hatálya alatt álló munkáltatók között, miután nem kell a közalkalmazott hozzájárulását kérni a munkaviszonyban történő továbbfoglalkoztatásához. E kétségtelenül hatékony rendelkezés alkalmazhatósági körét a Kjt. szűkítve vonja meg. E szabály arra az esetre vonatkozik, amikor az alapító a költségvetési szerv útján ellátott közfeladatot a saját közvetett vagy közvetlen, legalább többségi befolyása alatt álló vagy az Áht. szerint az alapításra jogosult szerv által alapított és annak közvetett vagy közvetlen, legalább többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság utódszervezet vagy alapítvány részére adja át közfeladat-ellátási és továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel.

⁴⁵ Kjt. 25/A. § (1)–(2) bekezdés.

⁴⁶ Kjt. 25/A. § (3) bekezdés.

⁴⁷ Kjt. 25/A. § (1) bekezdés.

⁴⁸ Kjt. 25/A. § (2) bekezdés.

⁴⁹ Kjt. 25/A. § (3) bekezdés.

⁵⁰ Kjt. 25/A. (5) bekezdés.

Ekkor ugyan a közalkalmazotti jogviszony megszűnik, de a megszűnését követő nappal az új munkáltatóval munkaviszony létesül⁵¹ a törvény erejénél fogva.

Mindezzel ellentétes irányú, de az alkalmazott számára utólagos döntési lehetőséget adó szabályt találjuk az Áht.-ben. A szabályozandó életviszonyt tekintve az Mt.-be illő rendelkezés a munka magánjogába tartozó munkaviszonyt a munka közjogának valamely közszolgálati jogviszonyává alakítja át. Így az állami feladat átvétele miatt bekövetkező jogállásváltozás esetén, ha a munkavállaló a Kjt. vagy más közszolgálati törvény (például a Kttv.) hatálya alá tartozó átvevő költségvetési szervhez kerül, a munkaviszonya – az Áht. általános szabálya szerint – az állami feladat átvételének időpontjában közalkalmazotti vagy más, az Áht.-ben nevesített közszolgálati jogviszonnyá alakul át.⁵² A munkavállaló a ki-nevezés átvételét követően dönthet úgy, hogy továbbfoglalkoztatásához nem járul hozzá, aminek folytán munkaviszonya jogállásváltozás nélkül a jogállásváltozás időpontját követő harmincadik napon megszűnik.⁵³

A fentiek szerinti, az „Mt.-be illő rendelkezés” fordulat határozottabb megfogalmazást igényel. Az Mt. ugyanis a legtágabb keresztmetszetben ad szabályozást arra az esetre, ha valamely állami vagy önkormányzati döntés folytán a munka magánjogának hatálya alól szükségszerűen a közjog keretei közé, a közszolgálatba kerül a munkáltató (vagy annak egy integrált egysége). Az Mt. szerint megszűnik a munkaviszony, ha a munkáltató személyében bekövetkező változást eredményező jogügylet vagy jogszabály rendelkezése alapján⁵⁴ a gazdasági egységet átvevő munkáltató nem az Mt. hatálya alá tartozik.⁵⁵ Ennek folytán az Áht. idézett szabályozása a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény azon általános elvárásába ütközhet, miszerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos.⁵⁶

A jogalkotási elvárást „felülírja” az államháztartáshoz illő költségtakarékos szemlélet. Amíg ugyanis az Mt. – a további foglalkoztatásról nem rendelkezve – általános jelleggel biztosítja a tárgyalat helyzetben, a munkáltató jogutód nélküli megszűnése esetén a munkavállalót megillető jogosultságokat (végkielégítés, a felmondási idő alatti munkavégzés alóli mentesítésre járó távolléti díjnak megfelelő összeg), addig az Áht. szerint ez csak akkor fizetendő, ha a munkavállaló utólag elutasítja munkaviszonyának az Áht. erejénél fogva történő, valamely közszolgálati jogviszonnyá való átalakítását. Egy törvényben, az Mt.-ben kodifikálva mindez egyértelműen felvetette volna az egyenlő bánásmód sérelmének aggályát.

⁵¹ Kjt. 25/A. § (7) bekezdés.

⁵² Áht. 11/F. § (1) bekezdés.

⁵³ Áht. 11/F. § (6) bekezdés.

⁵⁴ A gazdasági egység (anyagilag vagy nem anyagilag erőforrások szervezett csoportja) jogügyleten alapuló átvételének időpontjában fennálló munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek az átadóról az átvevő munkáltatóra szállnak át [Mt. 36. § (1) bekezdés].

⁵⁵ Mt. 63. § (3) bekezdés.

⁵⁶ Áht. 3. §.

8. Menedzserek és kölcsönzött munkavállalók a Kjt. hatálya alatt

2008-ban a magánjog irányába tett jogalkotói lépés regisztrálható – igaz, igencsak szűk körben – a Kjt. személyi hatálya tekintetében. Megszüntetve a vezető beosztások megbízással történő betölthetőségének kizárólagosságát, a Kjt. máig hatályos módosításával⁵⁷ a jogalkotó lehetővé tette, hogy az egyes ágazatokra kiadott végrehajtási rendeletben meghatározzák azokat a – munkáltató működése szempontjából meghatározó jelentőségű – magasabb vezetői munkaköröket, amelyek betöltésére a Kjt. vezetői megbízásra irányadó szabályaitól eltérően, a korábbi Mt. vezető állású munkavállalóra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazásával munkaviszonyt kell létesíteni.⁵⁸

A változás mögött nemzetközi példák állnak, így például a francia egészségügyben alkalmazott megoldás. A kórházigazgatók korábban, megbízásuk előtt maguk is kórházi alkalmazottak voltak. Ennek folytán a helyi orvosok befolyásolták döntéseiket, az intézményen kívül pedig kevés legitimitással rendelkeztek. A változás ehhez képest abban áll, hogy a kórházigazgatói státusz – e szakma egységesítésével – menedzserstátusszá vált. Mindez nem öncél volt, a változás a kórházak teljesítményének növelését és a lehetséges megtakarításokat szolgálta. A kórházigazgatók törekedtek – a közszolgálatban egyre hangsúlyosabban megjelenő tendenciaként – a magánszektor gyakorlatának átvételére, igyekeztek befolyást szerezni az irányítás feltételeinek alakításában, növelve ezzel pozíciójuk súlyát.⁵⁹

A Kjt. hatálya alatti egyes ágazatokban ritkán élt az ágazatért felelős jogalkotó azzal a lehetőséggel, hogy az intézmény élére menedzsereket helyezzen. Példaként említhetjük egyrészt az előadó-művészetet, ahol a vezetői pozíciók meghatározó részére (például főigazgató és helyettese, művészeti igazgató, főrendező, igazgató karnagy) az Mt. szerinti vezető állású munkavállalókra hatályos szabályok szerint köthető munkaszerződés.⁶⁰ Másrészt e körbe tartoznak egyes egészségügyi intézmények egyszemélyi felelős vezetői.⁶¹ Kérdés, hogy adhat-e a jogalkotó ilyen mértékű döntési szabadságot az ágazat élén álló kormányzati vezetésnek abban, hogy abszolút belátása szerint döntsön a közintézmények élén állók jogállásáról.⁶²

A Kjt. 2012-től – az Mt. hatálybalépésnek részeként – valamennyi közalkalmazotti munkakör esetében lehetővé tette annak kölcsönzött munkavállaló általi betöltését. E tekintetben a következő megszorítás lépett életbe: kölcsönözni az alaptevékenységbe tartozó munkakörökbe csak abban esetben lehet, ha más módon a feladatellátás nem biztosítható. A Kjt. szerint a kölcsönzés tekintetében akkor nem biztosítható más módon az alaptevékenység szerinti feladat ellátása, ha a munkakör haladéktalan betöltése a tevékenység folyamatos ellátásának biztonságos megszervezéséhez elengedhetetlenül szükséges, és az ehhez szükséges személyi feltételek más munkaszervezési eszközökkel nem biztosíthatók.⁶³

⁵⁷ 2007. évi CLXXIX. törvény egyes munkaügyi tárgyú törvények módosításáról.

⁵⁸ Kjt. 22/B. §.

⁵⁹ MOSSÉ–TCHOBANIAN 1999, 149–150.

⁶⁰ 150/2012. (XI. 20.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a művészeti, a közművelődési és a közgyűjteményi területen foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonyával összefüggő egyes kérdések rendezésére 5. §.

⁶¹ 356/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi intézményekben történő végrehajtásáról 7. §.

⁶² HORVÁTH I. 2017a, 147–154.

⁶³ Kjt. 3. § (3) bekezdés.

Ehelyett egyértelmű – ebből következően világosan számon kérhető – feltételt kellett volna szabni. Például úgy, hogy a munkaügyi központtól kért állásközvetítés egy rövid, a Kjt.-ben megjelölt határidőn belül nem járt eredménnyel. Emellett a Kjt.-ben a jogalkotónak meg kellett volna határoznia: az érintett munkakörben meglévő munkaerőhiány okán kikölcsönözhető munkavállaló legfeljebb milyen időtartamban dolgozhat a közintézmény alaptevékenységébe sorolt munkakörben. Ahogyan nem ütközik a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló 2008/114/EK irányelv szerinti általános érdeke a közszféra hagyományos kinevezéssel nem betölthető állásaiban – éppen a közszolgáltatás folyamatos biztosítása érdekében – igénybe vehető munkaerő-kölcsönzés, úgy sértheti az említett általános érdek körébe tartozó, a munkaerőpiac megfelelő működésének irányelvi követelményét, hogy a Kjt. arról már nem rendelkezik, meddig lehet kikölcsönzésre váltani a közalkalmazotti foglalkoztatást. Hiányzik annak törvényi garanciája a munkaerőpiac megfelelő működéséhez szükséges arányok vonatkozásában, hogy egy „kármentő” megoldásból ne válhasson akár hosszabb távú foglalkoztatási lehetőség, különösen annak vizsgálata nélkül, hogy van-e kinevezhető szakember, akivel vissza lehet térni a hagyományos közszolgálati keretek közé.⁶⁴ Mindez indokolatlanul erősíti a közszolgálati foglalkoztatás magánjogi alapokra helyezésének esélyét.

9. A kinevezés és tartalmának meghatározása

Ugyan a Kjt. a közjogias szemlélet alapján a közalkalmazotti jogviszony létrejöttének kodifikálásakor a kinevezés elfogadására korlátozza a közalkalmazott alkupozióját,⁶⁵ a kinevezés egyes tartalmi elemeinél a törvény fordul szembe saját definíciójával, magánjogi szerződéses helyzetet teremtve. Kétségtelen közjogias rendelkezés, hogy a törvény általános szabálya szerint közalkalmazotti jogviszony csak pályázat alapján létesíthető,⁶⁶ mindezzel egyébként a Kjt. szabályozása folytatja az 1945 előtti tradíciót. A közszolgálatba tartozó állások jelentős részben pályázat útján lettek betöltve.⁶⁷ A korszak irodalma egyébként a pályázatot a legjobbak kiválasztásának eszközeként értékelte, de a kiválasztáskor tartott a protekció érvényesülésétől. A legjobbnak a vizsgarendszert minősítették, amelyben a jelentkezőknek rendszerint pályázatküldés mellett vizsgát kellett tenniük.⁶⁸

Ugyancsak generális norma alapján háromhavi próbaidő is a kinevezés kötelező tartalmi elemévé válik. Az ezt meghaladó egy hónapos időtartam kikötése – a négy hónapban maximált próbaidőre figyelemmel – már a felek egybehangzó jognyilatkozatán múlik.⁶⁹

A kinevezés egyik kötelező tartalmi eleme – a munkaszerződésben kikötött alapbérnek megfelelő – illetmény.⁷⁰ Az illetmény összegének megállapítása tekintetében a Kjt. hatálybalépésekor közjogias szemlélettel rendelkezett, nem tartalmazva szabályt a felek közötti lehetséges megállapodásról. A jogalkotó két tényező kodifikálásával döntött az illetmény

⁶⁴ HORVÁTH 2013, 172.

⁶⁵ Kjt. 21. § (1) bekezdés.

⁶⁶ Kjt. 20/A. §.

⁶⁷ LADIK 1908, 4.

⁶⁸ *Közigazgatási jog. Vargha jogszeminárium.* Budapest, 1940/41-es tanév. 177–178.

⁶⁹ Kjt. 21/A. § (1)–(2) bekezdés.

⁷⁰ Kjt. 21. § (3) bekezdés.

összegéről. Egyrészt meghatározta a munkakör betöltéséhez szükséges iskolai végzettség vagy képesítés alapján a közalkalmazott fizetési osztályát,⁷¹ másrészt megállapította a közalkalmazotti jogviszonyban töltött időként elismert jogviszonyok tartama alapján az illetmény-előmenetel egy „grádicsát” jelentő aktuális fizetési fokozatot.⁷² E szabályozási konstrukció megfelel a közszolgálat közjogi szemléletű modelljének, miszerint nem a piac, hanem az attól függetlenül, a jogalkotó által jogszabályban meghatározott feltételek állapítják meg a díjazás szabályait.

Vélhetően a Kjt. illetmény-előmeneteli rendszerének kialakuló funkcióvesztése készítette a jogalkotót arra, hogy – a közintézmények munkaerő-megszerző és -megtartó képességét biztosítandó – a magánjogi szemlélet irányába mozduljon. A 2009-től életbe lépett törvényt módosítás a közalkalmazotti jogviszony létesítésekor alkupozióciót biztosított a feleknek. A változatlanul hatályos szabály szerint a garantált illetménynél magasabb összegű illetmény is megállapítható lett, ezzel az állás várományosának lehetősége nem pusztán a közintézmény helyett a jogalkotó által meghatározott ajánlat elfogadásában vagy annak elutasításában áll. A magánjogi karakterű rendelkezés közjogi vonatkozása: egy év elteltével a közalkalmazottat minősíteni kell, és ha ekkor alkalmatlan vagy kevéssé alkalmas minősítést kap, illetményét – a törvény erejénél fogva – a besorolása szerinti garantált mértékre kell csökkenteni.⁷³ A jogalkotó némi közjoggal „fűszerezi” a felek megállapodási lehetőségét: ha a közalkalmazott nem szolgál rá a besorolásánál magasabb összegű illetményre, nincs szükség – az alku folytatásaként – munkáltatói ajánlatra és elfogadására. A törvény erejénél fogva csökken az illetmény a besorolás szerinti szintre.

Egyébként – ugyancsak a felek kapcsolatába közjogi szemléletű jogalkotói beavatkozásként tekintve – a besorolás alapján meghatározott illetménynél (garantált illetmény) magasabb összegű illetmény akkor állapítható meg, ha a közalkalmazott kiválóan alkalmas vagy alkalmas minősítést kapott.⁷⁴ Mindez a munka magánjogától idegen szabály, hiszen a versenyszférában nem jogalkotási szempont a minimálstandardoktól eltérő díjazási kondíciók meghatározása. A folyamat értékelésénél hiba lenne szem elől téveszteni a Kjt. illetménytáblája kb. kétharmadának funkcióvesztését. Mindez kettős körülmény, egyrészt a 2008 óta befagyasztott illetményrendszer, másrészt a közalkalmazotti jogviszonyra is hatályos minimálbér, valamint garantált bérminimum folyamatos és jelentős léptékű emelésének következménye. Az említett kétharmados arányban – kivéve azokat, akikre szakmai-ágazati törvény (például pedagógusok, az egészségügyben dolgozók) önálló illetményrendszert állapít meg – a közalkalmazottak a munkakörük betöltéséhez szükséges képesítési feltételek szerint a minimálbérnek vagy a garantált bérminimumnak megfelelő összegű illetményre jogosultak. A közszolgálat egyik – a munka közjogába illeszkedő – komparatív előnyének, az illetmény-előmenetelnek a tényleges megszűnésével a jogalkotó kényszerűen a munka magánjogára támaszkodik, megnyitva a bérben való alku lehetőségét, amely ténylegesen ott kaphat jelentőséget, ahol a versenyszférában, vagyis ahol van rá pénzügyi forrás.

⁷¹ Kjt. 63. § (1) bekezdés.

⁷² Kjt. 64. § (1) bekezdés.

⁷³ Kjt. 66. § (8) bekezdés. Lásd erről a Kjt.-t módosító 2008. évi LXI. törvény 21. §-át és 41. § (5) bekezdését.

⁷⁴ Kjt. 66. § (7) bekezdés.

10. A közalkalmazotti jogviszony munkáltatói megszüntetése – az érem két oldala

Az érem egyik oldala a felmentés közjogi vonatkozása. Előjáróban, a nemzetközi tapasztalatokra is figyelemmel, a közszolgálati szabályozásnak védenie kell az alkalmazottat a piaci viszonyok között esetenként szükségszerűen megjelenő kiszámíthatatlanságtól, a munkáltató jogviszony megszüntetési lehetősége e körben ezért korlátozottabb, mint a versenyszférában.⁷⁵ A Kjt. – felélesztve az 1945 előtti szabályozás megszüntetési rendszerét és jogcímeit⁷⁶ – többek között – a felmentést szabályozza az Mt. munkáltatói felmondásának alternatívájaként.

A felmentéshez is kapcsolódik a munkaviszonyra vonatkozó szabályokhoz képest komparatív közszolgálati előnyt is jelentő, közjogi karakterű jogalkotói beavatkozás. Eszerint a Kjt. a nyugdíjasnak nem minősülő közalkalmazottnak nem felróható okból (egészségügyi alkalmatlanság, munkáltatói átszervezés, létszámleépítés vagy tevékenységmegszűnés) történő felmentés megelőzésre tartalmaz két rendelkezést: a munkáltató kötelezettségét az állás, valamint a részmunkaidő kiköthetőségének felajánlására. A Kjt. a munkáltató fenntartójának teljes, a törvény hatálya alá tartozó intézményi körében (például egy önkormányzat valamennyi közintézményénél) előírja – a felmentése közzlése előtt, a közalkalmazott kérelmére – megfelelő üres munkakör felkutatását és felajánlását.⁷⁷ Együttműködés esetén több önkormányzat is megállapodást köthet az állásfelajánlásról, különösen kis települések esetén adhat ez esélyt a közalkalmazottak felmentéstől való „megmentésére”, ahol kevés az egy önkormányzat által fenntartott intézmény és a közszolgálaton kívüli munkahely.⁷⁸ Felmenteni csak felajánlható állás hiányában vagy annak elutasítása esetén lehet.

Ezen túlmenően a Kjt. a létszámleépítés megelőzésére bevezette közalkalmazotti kérelemre a kötelező részmunkaidő-kikötés intézményét. Ebben az esetben nem szüntethető meg felmentéssel azoknak az azonos munkakört betöltő közalkalmazottnak a jogviszonya, akik együttesen írásban, egy nyilatkozatba foglaltan olyan tartalommal kérik kinevezésükben a munkaidő mértékének módosítását, hogy az a munkáltató által közölt, a közalkalmazottak között kérelmük szerint elosztható napi vagy heti munkaidő együttes mértékét nem haladja meg. A munkáltató köteles a kérelemben foglaltak szerint a kinevezést módosítani.⁷⁹

A versenyszférával szembeni komparatív előnyként a Kjt. hatálya alatt az állás és a részmunkaidő felajánlásának munkáltatói kötelezettsége nemcsak a közszolgálatban dolgozók érdekeit, hanem a költségvetést is védi. Nemzetközi tapasztalat, hogy az elbocsátások közvetlenül és közvetve igen drágák. A felmentéshez kapcsolódó juttatásokon túl a munka nélkül maradók ellátása és átképzőprogramokban történő részvételük, illetőleg korhatár előtti nyugdíjba vonulásuk ugyancsak növeli az állam kiadásait, ráadásul – a fogyasztóképes kereslet csökkenésével – negatív gazdasági hatással is jár.⁸⁰

⁷⁵ *Synthesis of Reform Experience in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions and Public Management* (1999). OECD PUMA/SGF 99/1. Paris, OECD.

⁷⁶ *Közigazgatási jog. Vargha jogszeminárium.* Budapest, 1940/41-es tanév. 218.

⁷⁷ Kjt. 30/A. §.

⁷⁸ Kjt. 30/D. §.

⁷⁹ Kjt. 30/B. §.

⁸⁰ *Synthese of Reform Experience in Nine OECD Countries.*

Az érme másik oldala pedig az aggályos magánjogi vonatkozás. Az Mt. hatálybalépésével egyidejűleg két olyan szabályt is hatályon kívül helyezett a jogalkotó a Kjt.-ből, amely a közalkalmazotti jogállás indokolatlan magánjogivá válását eredményezte az érintett jogintézmény tekintetében. Az egyik módosulás, hogy a munkáltatói jogellenes közalkalmazotti jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményei tekintetében megszűnt a Kjt. szabályozása.⁸¹ Ennek folytán az Mt. általános háttértörvényként megállapított, a Kjt. hatályon kívül helyezett szabályozásánál a közalkalmazottra kedvezőtlenebb rendelkezései alkalmazandók.⁸² A jogalkotói döntés megítélésünk szerint elhibázott. Ha a közszolgálati szabályozás a munka magánjogához képest fokozottabban védi a közalkalmazotti jogviszony stabilitását, ennek szükségszerű következménye kellene, hogy legyen a magánjoginál a munkáltatóra terheesebb jogkövetkezmény a jogellenes jogviszony-megszüntetés esetére – mindezzel szolgálva a speciális és a generális prevenció érvényesülését is, lehetőség szerint visszatartva a pervesztes közintézményt a további jogellenes magatartástól és mindettől „elrettentve” a közszféra munkaadói oldalát.

A különbség mérhetősége céljából rövid összehasonlítást téve, a munkáltatói közalkalmazotti jogviszony jogellenes megszüntetésének általános jogkövetkezményeként a Kjt. négy tekintetben is kedvezőbb volt a közalkalmazottak számára az Mt.-nél. Egyrészt magasabb összegű átalány-kártérítés (2-től 36 havi átlagkeresetig, az Mt. legfeljebb 12 havi távolléti díja) megfizetésére kötelezte a munkáltatót. Másrészt a kártérítés átalányjellegére figyelemmel a közalkalmazottat nem terhelte kárenyhítési kötelezettség, harmadrészt a bíróság a kártérítés összegének megállapításánál mérlegelte a jogsértés és annak következményei súlyát, negyedrészt az átlagkeresetbe – a távolléti díjtól eltérően – minden, a közalkalmazotti jogviszonyban kifizetett díjazást be kellett számítani. A Kjt. az Mt.-től eltérő munkáltatói jogsértés esetén is lehetőséget biztosított a munkáltatói jogellenes jogviszony-megszüntetés bírósági megállapításakor, közalkalmazotti kérelemre, az eredeti munkakörben történő továbbfoglalkoztatásra (a megszüntetés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközött, a munkáltató megszegte az e cím alatt bemutatott felmentési korlátozásokat). Ha a közalkalmazott az eredeti munkakörébe való visszahelyezését nem kérte, a bíróság a munkáltatót – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelésével – legalább két, legfeljebb tizenkét havi átlagkeresetnek megfelelő összeg megfizetésére kötelezte.⁸³ Ezzel szemben, amennyiben a munkavállaló nem kéri munkaviszonya helyreállítását, az Mt. erre tekintettel már külön kártérítést nem állapít meg, a módosítás folytán a közalkalmazottnak sem.

11. Az eltűnt fegyelmi felelősség nyomában

Az Mt. hatálybalépésével egyidejűleg indokolatlanul hatályon kívül helyezett másik jogintézmény a fegyelmi felelősség.⁸⁴ A közszolgálat közjogias jellegét kiválóan szemlélteti e felelősségi forma, amelynek keretében a törvény erejénél fogva a munkáltató mint hatóság vizsgálja a felelősség fennállását, és fegyelmi büntetéssel szankcionálja a fegyelmi

⁸¹ Lásd a 2012. évi LXXXVI. törvény 26. §-át.

⁸² Lásd az Mt. 82–83. §-át.

⁸³ Kjt. 34. §.

⁸⁴ Lásd a 2012. évi LXXXVI. törvény 26. § (28) bekezdésének n)–o) pontját.

vétség elkövetését. A fegyelmi felelősségi jogviszonyban szereplő felek, bár ugyanazok maradnak, de pozíciójuk megváltozik. A felelősségi jogviszony célja az alapjául szolgáló elsődleges jogviszony zavartalanságának biztosítása.⁸⁵ A fegyelmi felelősség és az ennek megállapítására irányuló eljárást Magyarországon törvényben a két világháború közötti korszakban szabályozták először.⁸⁶

A fegyelmi felelősség Kjt.-ben történő biztosítását nemcsak a közintézmény szankcionálási lehetőségének, hanem általános közalkalmazotti komparatív előnynek is tekinthetjük. Mert kötelezettségszegés esetén a munkáltató nem a figyelmeztetés és a jogviszony-megszüntetés között választhatott, ugyanis a törvény az eljárási szabályok lefektetésével biztosította a felelősség kérdésében történő megalapozott döntéshozatalt. A vétkes kötelezettségszegés jogviszony fenntartása melletti szankcionálhatósága tárgyában a közalkalmazott a munka magánjogának hatálya alá került, figyelemmel az Mt. rendelkezésének abszolút alkalmazhatóságára. Eszerint a közalkalmazotti jogviszonyból származó kötelezettség vétkes megszegése esetére hátrányos jogkövetkezmény csak akkor alkalmazható, ha illet kollektív szerződés vagy – ha a munkáltató, illetve a közalkalmazott nem áll kollektív szerződés hatálya alatt – a kinevezés megállapított.⁸⁷ Így elveszett a közalkalmazottnak az a Kjt.-ben biztosított joga is, hogy – tisztázandó a személyével kapcsolatos gyanút – maga ellen kötelezően fegyelmi eljárás megállapítását kérje.

12. Következtetések

Bepillantva a Kjt. e fejezetben érintett szabályaiba és esetenként visszatekintve e rendelkezések negyedszázados történetére azt láthatjuk, hogy számos jogintézmény esetében a szabályozás kényszerű és gyakorta koncepciótlan módosításainak folytán indokolatlanul a magánjog irányába vezető kép rajzolódik ki. Ideje tehát megválaszolni a kérdést a Kjt. teljes szervei és személyi hatálya tekintetében: hol húzzuk meg a határokat? A közzolgálat határán, így a közalkalmazotti jogviszony keretein belül maradó szervek és személyek esetében a közjog és a magánjog határáról – nem feledve a humánpolitikának a munkajogi szabályozásra is ható korkövetelményeit – a közjog felé kellene billenteni a mérleg nyelvét. Mindez azonban nem öncél, hanem a társadalom számára a modern állam és önkormányzat által biztosított közzolgálatások minőségének garanciája. Ehhez pedig szisztematikus jogalkotással kell biztosítani a Kjt. hatálya alatti közintézmények munkaerő-megszerző és -megtartó képességét, például azért, hogy sokan válasszanak az eddig életpályával nem honorált hivatások közül.

⁸⁵ KERTÉSZ 1964, 287.

⁸⁶ 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről; 1936. évi III. törvénycikk a kir. ítélőbírának és a kir. ügyészség tagjainak fegyelmi felelősségéről, áthelyezéséről és nyugdíjazásáról, továbbá a kir. bírósági és kir. ügyészségi tisztviselők fegyelmi felelősségéről.

⁸⁷ Mt. 56. § (1) bekezdés.

XII. Kollektív intézmények a közszolgálati jogban

1. A hazai kollektív munkajogi intézményrendszer kialakulása és alapvető jellemzői

Az 1992-ben hatályba lépett úgynevezett foglalkoztatási törvények (Mt., Kjt., Ktv.) alapvető jelentőségű fordulatot hoztak a kollektív munkajogi intézmények¹ hazai szabályozásában, ugyanakkor tükrözték a nyolcvanas évek végétől a munka világában kialakult viszonyokat is. Az Mt. korabeli *Második Része* a munkaügyi kapcsolatokról rendelkezett, és ebben a körben az úgynevezett kollektív munkajogi intézményeket szabályozta. E tárgykörnek a kódexben való szabályozása a magyar munkajogban új jelenségnek számított (de nemzetközi összehasonlításban is ritka volt). Az Mt. 16–17. §-a az országos érdekegyeztetés alapintézményére, a korabeli (már az Mt. hatálybalépése előtt létrejött) Érdekegyeztető Tanácsra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazott azzal, hogy a tanácsot úgynevezett tripartit (háromoldalú) intézményként hozta létre,² amelyben a kormány a munkavállalók és munkáltatók országos érdekképviselői szervezeteivel – a munkaügyi kapcsolatokat és a munkaviszonyokat érintő országos jelentőségű kérdésekben – egyeztet. Meg kell jegyezni, hogy ekkor jelent meg a hazai tételes jogban az „egyeztetés” rendkívül bizonytalan tartalmú jogi fogalma, amelynek alkalmazása – tartalmi tisztázás nélkül – általánossá vált. Az Mt. 17. §-a az Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: ÉT) számára széles körű felhatalmazást biztosított. A Kormány az ÉT egyetértésével határozta a meg a munkavállalók nagyobb csoportját érintő gazdasági okból történő munkaviszony-megszüntetéssel kapcsolatos (az Mt.-től eltérő) szabályokat, döntött a kötelező legkisebb munkabérről, a napi munkaidő leghosszabb mértékéről, a munkaszüneti napok meghatározásáról.³ Az ÉT keretében – a jogalkotói célkitűzés szerint – a Kormány bértárgyalásokat folytatott,

¹ A kollektív munkajog fogalmához és intézményeihez lásd: Kiss 2005, 313. Az uralkodó felfogás szerint a kollektív munkajog alapintézményei körébe tartozik a munkavállalói és munkáltatói érdekképviselők jogállására, a kollektív szerződésre, a munkavállalói részvételre, a kollektív munkaügyi viták rendezésére vonatkozó joganyag. Az úgynevezett országos érdekegyeztetés (illetve általában az érdekegyeztetés) rendszer-tani besorolása erősen vitatott. Ezt az intézményrendszert Kiss György is az úgynevezett állami munkaügyi politika intézményei körében tárgyalja. Tekintettel arra, hogy az érdekegyeztetés szabályai a kezdetektől a munkajogi és közszolgálati jogi törvényi szabályozás tárgyát képezik, az alábbiakban ezt is érintjük.

² A hazai érdekegyeztetés kialakulásához lásd: Tóth 1998.

³ Említésre méltó, hogy utóbb (az Mt.-nek az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló törvénnyel 2006-ban bekövetkezett módosítása kapcsán) alkotmányellenesnek bizonyult az érdekegyeztetés rendszerét érintő azon rendelkezés, amely a kormány jogalkotási hatáskörének gyakorlásában úgynevezett egyetértési jogot biztosított az Országos Érdekegyeztető Tanácsnak, illetve az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségeknek. A 124/2008. (X. 14.) AB határozat – több jogszabályi rendelkezés vizsgálata kapcsán – arra a következtetésre jutott, hogy az egyetértési jog lényegét tekintve jogalkotási hatáskör, s ilyet az említett szervezetek számára törvény nem biztosíthat (csak az Alkotmány). Jól jellemzi a jogalkotás álláspontját az, hogy ilyen tárgyú (azaz a jogalkotásban bármilyen szerepet biztosító) alkotmányos, illetve alaptörvényi rendelkezés napjainkig nem található a magyar jogrendben.

és az ÉT keretében létrejött megállapodásokat – az ÉT javaslatára – jogszabályban hirdette ki. A munkaügyi miniszter a munkaminősítés rendszerét az ÉT egyetértésével határozhatta meg. Az utóbb (az ezredfordulót követően) Országos Érdekegyeztető Tanácsként működő testület hatásköre az évek során több tekintetben módosult. A 2012. évi Mt. az országos érdekegyeztetésre vonatkozó törvényi rendelkezést már nem tartalmaz. A Kormány 2012-ben hozta létre a korábbi tripartit érdekegyeztetési intézményeket felváltva a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumát, amely napjainkig működik.⁴

Az Mt. az országos érdekegyeztetés mellett külön fejezetben rendelkezett a szakszervezetek jogairól (18–29. §), és ebben a körben elsődlegesen a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezetek jogállását szabályozta. Ezzel a jogalkotó tulajdonképpen tudomásul vette a szocialista munkajogi, illetve munkaügyi kapcsolati rendszernek azt a sajátosságát, hogy a szakszervezetek meghatározó működési területe a munkáltatói szint. Az Mt. e körben rögzítette a munkáltatóknak a szakszervezetekkel szembeni kötelességeit, megjelent munkajogunkban az úgynevezett szakszervezeti munkaidő-kedvezmény, a szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme is. A kollektív szerződés szabályozása körében az a jogalkotói elképzelés erősödött (és ezzel gyökeresedett) meg, hogy – hasonlóan a szocialista időszak kollektív szerződéses rendszeréhez – a kollektív szerződések munkáltatói szinten jönnek létre. A korabeli viszonyok között alapvetően újszerű és valójában előzmények nélküli volt az Mt. *Második Rész* IV. fejezetében szabályozott intézményrendszer, a munkavállalók részvételi joga. Ez – német és osztrák előképek alapján – a választott munkavállalói képviselői szerveknek a munkáltatói döntésekben való részvételét szabályozta, bevezette az üzemi megbízott, az üzemi tanács és a központi üzemi tanács intézményét, szabályozta létrejöttüket és megszűnésüket, jogaikat stb. Említésre méltó, hogy az Mt. *Negyedik Részének* I. fejezetében az úgynevezett kollektív munkaügyi viták feloldásának mechanizmusairól (közvetítés, döntőbíráskodás) rendelkezett. A munkavállalói részvételi intézményrendszer munkajogunkban meggyökeresedni látszik, hiszen a 2012. évi Mt. is részletes szabályozást tartalmaz a választott munkavállalói képviselők tekintetében.

A kollektív munkajog egyik alrendszerét alkotó munkaharci jog alapintézményét ebben az időszakban már a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény rendezte a közszférára is kiterjedő hatállyal.

Az Mt. vázolt szerkezeti megoldása mintegy mintául szolgált a közalkalmazottak jogában is, nem csupán formailag, hanem a Kjt. kollektív munkajogi szabályai tartalmának alakítása során is. A Kjt. II. részébe ugyancsak munkaügyi kapcsolatok tárgyú rendelkezéscsoportot iktatott a jogalkotó, s e körben elsőként az országos, ágazati és területi érdekegyeztetés intézményeit szabályozta. Az Mt. hatálya alatt működő ÉT mellett létrehozta a törvény a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsát (KIÉT), amelynek keretében a Kormány az országos önkormányzati érdekszövetségekkel és országos szakszervezetekkel folytatott tárgyalásokat, de megemlékezett a törvény az úgynevezett ágazati párbeszédéről, valamint a területi és települési szintű úgynevezett szociális párbeszédéről is. Ugyancsak az Mt. rendelkezésével analóg volt az a szabály, amely szerint a KIÉT-ben létrejött megállapodásokat a Kormány (miniszter) jogszabályban hirdette ki. A korabeli szabályozás alakította ki a közalkalmazottak kollektív munkajogában az úgynevezett reprezentatív

⁴ A felek (a Kormány, a munkaadók és szakszervezetek) képviselői a fórumot létrehozó megállapodást 2012. február 22. napján írták alá.

szakszervezet fogalmát (ugyancsak az Mt. megoldásával párhuzamosan). A szakszervezetek úgynevezett munkahelyi szerveinek jogállása tekintetében a Kjt. az Mt. szabályait vette át,⁵ s ezzel a közalkalmazotti szférában működő költségvetési intézmények munkáltatói szintjén is rögzítette a szakszervezeti működést. Hasonló megoldást alkalmazott a Kjt. a kollektív szerződés intézménye tekintetében is azzal, hogy a korabeli 12. § (1) bekezdése kimondta, hogy kollektív szerződést a munkáltató és a szakszervezet köthet. A Kjt. 12. § (4) bekezdése már számolt a közalkalmazotti szférában is kialakult úgynevezett szakszervezeti pluralizmussal, amennyiben rendelkezett a több szakszervezet által kötött kollektív szerződés felmondásáról. Noha az Mt. kollektív szerződésre vonatkozó rendelkezései közül több nem jött alkalmazásba a Kjt. hatálya alatt,⁶ a kollektív szerződés szabályozási szemlélete megfelelt a (magán)munkajogénak.

A munkajoggal azonos módon, a közalkalmazottak jogában is kialakult a közalkalmazottak részvételi jogának intézményrendszere a közalkalmazotti tanács és a közalkalmazotti képviselő jogállásának szabályozásával. A Kjt. 14. és következő §-aival kapcsolatosan megint csak rögzíteni lehet, hogy azok az Mt. munkavállalói részvételi intézményének analógiájára születtek, és ez utóbbi szabályok túlnyomórészt alkalmazandók voltak a Kjt. hatálya alatt is.⁷ A Kjt. 16. §-a a közalkalmazotti tanács számára egyetértési és véleményezési jogot biztosított, de felhatalmazást kapott a miniszter, hogy (a munkaügyi miniszterrel egyetértésben) a közalkalmazottak részvételi jogait kiszélesítse.⁸ Említésre méltó még a Kjt. eredeti koncepciójával kapcsolatosan az, hogy a törvény – a kollektív szerződés mellett, illetve helyett – munkaviszonyra vonatkozó szabályként ismerte a munkáltató és a közalkalmazotti tanács által létrehozott közalkalmazotti szabályzatot, amely kollektív szerződéskötésre jogosult szakszervezet hiányában a kollektív szerződésben szabályozható tárgykörökről rendelkezhetett. E jogintézmény sorsa a Kjt. hatálya alatt változatosan alakult azzal, hogy munkaviszonyra vonatkozó szabályként való elismerése az ezredfordulót követően megszűnt, s ilyennel ma sem rendelkezik.⁹

A Ktv. a kollektív közszolgálati jogi intézmények tekintetében lényegesen eltérő megoldást alkalmazott, mégpedig – a korabeli jogtechnikai megoldással¹⁰ – azt, hogy a kollektív (magán)munkajogi szabályok közül lényegében csak a szakszervezet jogállására vonatkozókat rendelte alkalmazni a Ktv. hatálya alatt. E szabályok közül is lényeges kivételnek tekinthető, hogy a Ktv. nem tette lehetővé kollektív szerződés megkötését, illetve ezt munkaviszonyra vonatkozó szabályként nem ismerte el, egyebekben azonban a szakszervezet jogállására vonatkozó rendelkezések azonosak voltak a (magán)munkajogéval. A kollektív jogintézményeknek ez a jellegzetessége a Ktv. hatálya alatt mindvégig megmaradt. A kilencvenes évek második felében (1997-ben) jelent meg a Ktv. 65. és következő §-aiban a köztisztviselői érdekegyeztetés intézményrendszere (amelynek szabályozása többször is módosult). Az úgynevezett központi érdekegyeztetés fórumaként az Országos Közzolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT) működött. 2001-ben iktatták a törvénybe az Országos

⁵ A Kjt. korabeli 11. §-a rendelkezett az Mt. szakszervezetekre vonatkozó szabályainak alkalmazásáról, s két (marginális) kivétellel a (magán)munkajogi szabályokat alkalmazni rendelte a közalkalmazottak jogában is.

⁶ Lásd a korabeli Kjt. 13. §-át.

⁷ Lásd a korabeli Kjt. 19. §-át.

⁸ Ilyen szabály megalkotására nem került sor.

⁹ Lásd még e kötetben a jogforrástannal foglalkozó részt.

¹⁰ Lásd a korabeli Ktv. 71. §-át.

Önkormányzati Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (OÖKÉT) intézményét, amelynek keretében a helyi önkormányzati közigazgatásban foglalkoztatott köztisztviselők jogviszonyait érintő kérdésekben folytattak tárgyalásokat a felek (az illetékes miniszter, az országos önkormányzati érdek-képviselői szervezetek, valamint az önkormányzati köztisztviselők országos munkavállalói érdekképviselői szervezetei). A kormánytisztviselők jogállásáról szóló Kjt.v. hatálybalépése annyiban érintette a közszolgálat kollektív intézményeit, hogy létrehozta a Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanácsot (KÉT), amelynek hatáskörébe a kormánytisztviselők és köztisztviselők jogviszonyait egyaránt érintő kérdések tartoztak.¹¹

2. Kollektív intézmények a Kjt. hatálya alatt

A Kjt. II. része *A munkaügyi kapcsolatok* cím alatt rendelkezik az országos, ágazati és területi érdekegyeztetésről. Az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT) 2003. július 1. napján jött létre, pontosabban e napi hatállyal határozza meg e szervet a Kjt. 4. §-a ügynevezett országos szintű érdekegyeztető fórumként. Az OKÉT a Kjt. 4. §-ának rendelkezése alapján rendkívül széles törvényi felhatalmazással rendelkező szerv, hiszen a Kjt. e rendelkezése túlmegy a Kjt. általános személyi (szervi) hatályán (Kjt. 1. §).¹² Az OKÉT a közalkalmazottak, közszolgálati tisztviselők, állami tisztviselők, rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú szolgálati jogviszonyban állók, honvédek jogviszonyait érintő munkaügyi, foglalkoztatási, bér- és jövedelempolitikai kérdések megtárgyalásának fóruma, amelyben a Kormány, az országos szakszervezeti szövetségek, valamint az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek rendelkeznek tagsággal. A törvény széles körű felhatalmazást biztosít az OKÉT alapszabálya¹³ számára: az alapszabály határozza meg a tagok körét, a szervezet, működés rendjét, az ügynevezett egyeztetési tevékenység célját, tárgyköreit, valamint az ügynevezett szociális partnerek jogait. Az OKÉT működési feltételeit a Kormány biztosítja (a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter útján).

Az OKÉT az alapszabály szerint tripartit fórum, amelyben ügynevezett oldalak folytatnak tárgyalást: a kormány, a szakszervezetek és a helyi önkormányzatok képviselői. Ezek körét a megállapodásos formában létrejött alapszabály függeléke tartalmazza. Meg kell jegyezni, hogy a részt vevő szervezetek törvényi legitimációja hiányzik, a tagsági viszony bázisa kizárólag a felek (oldalak) megállapodása.¹⁴ Az OKÉT (egyes oldalait) az alapszabály 9. pontja szerint tájékoztató, véleményező és javaslattevő jog illeti meg. Az e jogokra vonatkozó alapszabályi rendelkezéseket (9–13. pont) bizvást lehet elnagyoltnak, pontatlannak, rendkívül bizonytalan tartalmúnak nevezni, sőt releváns jogi tartalmuk is kétségbe vonható. Utóbbit különösen az indokolja, hogy sem az alapszabály, sem jogszabály semmilyen kötőerőt vagy jogkövetkezményt nem fűz ezekhez (illetve ezek sérelméhez). Különösen így van

¹¹ Lásd a törvény 29. §-át.

¹² HORVÁTH I. 2009, 40.

¹³ Az alábbiakban az alapszabály nyilvánosan hozzáférhető szövegére támaszkodunk, amely szöveg meglehetősen bizonytalan, hiszen arra utal, hogy az alapszabályt 2002 decemberében fogadták el, és azt követően nem is módosították. Ez nyilvánvalóan nem lehetséges, hiszen az alapszabályban felhívott ügynevezett jogállási törvények napjainkban már nem is hatályosak.

¹⁴ Megjegyezzük, hogy a nyilvánosan hozzáférhető szövegben megjelölt minisztériumok közül ez idő szerint több már nem létezik.

ez az OKÉT keretében létrejött megállapodások tekintetében. Az alapszabály 13. pontja szerint az OKÉT „jogosult megállapodni” a működési köréhez tartozó tárgykörben kormányzati intézkedés kezdeményezéséről, valamint a költségvetési szférában folytatott érdekegyeztető tárgyalásokon folytatott elvekkkel, eljárással, magatartással kapcsolatos ajánlásról. Az OKÉT jogállásának, tevékenységének – az úgynevezett érdekegyeztető fórumoknak a magyar jogban szokásos módon – bizonytalan szabályai mellett az mindenestre rögzíthető, hogy az érintettek (tagok) számára szervezett tárgyalási lehetőséget biztosít a közsféra foglalkoztatási viszonyait érintően.

Az OKÉT mellett a Kjt. kizárólag a közalkalmazotti jogviszonyban állókat érintő, úgynevezett ágazatközi érdekegyeztető fórumot is statuál: a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (KOMT) ugyancsak 2003. július 1. napi hatállyal kezdte meg működését a közalkalmazotti jogviszonyt érintő munkaügyi, foglalkoztatási, bér- és jövedelempolitikai kérdések érdekegyeztetési fórumaként. A Kjt. 5. § (3) bekezdése – az OKÉT-hez hasonlóan – rendkívül széles körű felhatalmazást biztosít a KOMT alapszabálya számára: az alapszabály rendelkezhet a KOMT szervezetéről, működésének rendjéről, az egyeztetés céljáról, tárgyköreiből, az egyes oldalak jogairól. A Kjt. 5. §-ának rendelkezéseiből kitűnően a KOMT is tripartit szervként működik, úgynevezett oldalak részvételével. A Kormány mellett egyrészt az úgynevezett reprezentatív, valamint az alapszabályban meghatározott országos szakszervezeti konföderációk képezik a munkavállalói oldalt. A KOMT esetében a jogalkotó kísérletet tett arra, hogy törvényi szinten határozza meg a részt vevő munkavállalói érdekképviselők körét. Országos szakszervezeti konföderációnak ágazati szakszervezeteket vagy ágazati szakszervezeti szövetségeket tömörítő (értsd: ilyenek tagsága mellett működő), legalább három különböző ágazatot képviselő munkavállalói érdekképviselői szervezetet kell tekinteni.¹⁵ Reprezentatívnek minősül az a konföderáció, amelynek legalább három reprezentatív ágazati szakszervezet tagja van, és tagszervezetei a közalkalmazottak legalább 5%-át képviselik. Reprezentatív ágazati szakszervezet az, amely közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjainak száma eléri az ágazatban foglalkoztatott közalkalmazottak létszámának 10%-át. A reprezentativitást 2014. március 31. napján és ezt követően minden ötödik (a korábbi szabály szerint minden harmadik)¹⁶ év március 31. napján kell megállapítani. Vita esetében a reprezentativitásról bíróság nemperes eljárásban dönt.¹⁷ A harmadik oldalt az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek alkotják. A KOMT működésének feltételeit a Kormány biztosítja (a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter útján).

¹⁵ Kjt. 5. § (5) bekezdés.

¹⁶ A korábbi hároméves időszak helyett ötéveset állapított meg a 2017. évi CXXXIV. törvény. Ennek feltehető oka, hogy a reprezentativitás megállapításának az eredetileg előirányzott 2017. évi időpontjában erre nem került sor. A rendelkezésre álló információk szerint az időszak meghosszabbítását a KOMT oldalai 2017. június 6. napján kelt megállapodásukban kezdeményezték.

¹⁷ A reprezentativitáshoz lásd a Kjt. 6/A. §-át.

A KOMT alapszabálya 2001. október 12. napján jött létre.¹⁸ A KOMT, illetve annak úgynevezett oldalai tájékoztató, véleményezési, javaslattevési és döntési joggal rendelkeznek.¹⁹ A KOMT tekintetében is azt lehet megállapítani, hogy e jogok alapszabályi rendezése meglehetősen elnagyolt, illetve homályos jogi fogalmakkal operál. Kiemelhető, hogy a megállapodás 5.3. pontja szerint a szociális partnereket megillető (meghatározott tárgykörű)²⁰ véleményezési jog alapján a Kormány, illetve a kormányzati szervek csak a szociális partnerek véleményének megismerése, az álláspontok egyeztetése után döntenek, illetve intézkednek. Az alapszabály 5.5. pontja szerint a KOMT döntési joga csak saját szervezetével és működésével kapcsolatos kérdésekre terjed ki (azaz normatív, harmadik félre is kiterjedő hatályú döntést nem hozhat). A KOMT esetében is helytálló az a megállapítás, hogy az alapszabályban biztosított jogok szankció nélküliek, s így a KOMT is csupán az érintettek – jogkövetkezmények nélküli – tárgyalásainak szervezeti keretét adja.

A Kjt. 6. § (1) bekezdés a) pontja az úgynevezett országos érdekegyeztetés harmadik intézményeként nevesíti azt, hogy az ágazati miniszter a munkaügyi kapcsolatokat és a közalkalmazotti jogviszonyt érintő ágazati jelentőségű kérdésekben az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek bevonásával az ágazatban (alágazatban, szakágazatban) reprezentatív szakszervezetekkel egyeztet. Ennek formájaként (szervezeti megoldásként) a Kjt. a KOMT-ot vagy az úgynevezett tárcaszintű ágazati társadalmi párbeszéd más intézményét (ágazati érdekegyeztető fórum) képzeli el. Utóbbi tekintetében a Kjt. 6. § (6) bekezdése tartalmaz rendelkezést azzal, hogy e szervezetben önkormányzati érdekképviselői szervek,²¹ költségvetési szervek, ágazati szakmai érdekképviselők, valamint reprezentatív szakszervezetek²² vesznek részt, illetve gyakorolják a Kjt. 6. § (2) bekezdésében meghatározott tárgykörű véleményezési jogot (foglalkoztatási, munkajogi szabályozási, valamint illetmény-előmenetellel kapcsolatos kérdésekben).

A Kjt. 6. § (1) bekezdés b) pontja nevesíti a területi (megyei) vagy települési jelentőségű kérdésekben az úgynevezett fenntartói szintű érdekegyeztetést, amelyben a fenntartó mellett a területi vagy települési szinten reprezentatív szakszervezetek vesznek részt.²³ A fenntartó e körben az illetmény-előmeneteli rendszer pénzügyi fedezetül szolgáló költségvetés, valamint a közalkalmazottak nagyobb, illetve egyes ágazatokba tartozó csoportját érintő intézkedés tervezetének véleményeztetésére köteles (a döntést megelőzően legalább 15 napos határidőben megküldött tervezet alapján). Az érdekegyeztetés e fórumaival

¹⁸ A KOMT alapszabályára vonatkozóan nyilvánosan elérhető információk (is) meglehetősen bizonytalanok. Az alapszabályt az annak függelékében meghatározott szakszervezeti és helyi önkormányzati oldali szervezetek a kormányzati oldallal megállapodás formájában hozták létre azt megelőzően, hogy a Kjt. a KOMT-ot az úgynevezett érdekegyeztető fórumok körébe inkorporálta. A függelék szerint négy szakszervezeti szövetség, valamint hét önkormányzati szövetség vesz részt a szerv tevékenységében. Arra vonatkozó nyilvánosan hozzáférhető adattal nem rendelkezünk, hogy a munkavállalói oldali szervezetek megfelelnek-e a Kjt. 6/A. §-ában meghatározott reprezentativitási kellékeknek. Megemlítjük azt is, hogy a KOMT alapszabályában a kormányzati oldal tagjaként megjelölt minisztériumok egy része sem létezik ez idő szerint.

¹⁹ Lásd az alapszabály 5. pontját.

²⁰ A véleményezési jog döntően költségvetési, illetve az illetményrendszerrel kapcsolatos tárgyköröket érint.

²¹ Amennyiben az adott ágazatban nem működik önkormányzati intézményfenntartó, úgy az önkormányzati érdekképviselők részvétele – a Kjt. 6. § (5) bekezdése alapján – mellőzhető.

²² Az úgynevezett ágazati reprezentativitási tekintetében a Kjt. 6/A. § (3) bekezdésének rendelkezése irányadó, amely az ágazatban foglalkoztatottak 10%-os képviselői arányához köti a reprezentativitást az ötvenkénti megállapítás említett szabályával.

²³ Lásd a Kjt. 6/A. § (2) bekezdését.

kapcsolatban is meg kell említeni, hogy a Kjt. nem fűz jogkövetkezmenyt a szakszervezeti jogok megsértéséhez.

Az úgynevezett érdekegyeztetési fórumokban való szakszervezeti képviselő az úgynevezett reprezentativitási kellékhez kapcsolódik,²⁴ amely igazolása rendjének meghatározására a kormány kapott felhatalmazást a Kjt. 15. §-ában. A 24/2011. (III. 9.) Korm. rendelet szerint a szakszervezetek országos és ágazati szintű reprezentativitását az Országos Reprezentativitást Megállapító Bizottság (ORMB), a területi (megyei) vagy települési szintű reprezentativitást a területi (megyei) vagy települési reprezentativitást megállapító bizottságok (TRMB) állapítják meg.

Látható, hogy a Kjt. az úgynevezett érdekegyeztetésnek differenciált rendszerét alakította ki, országos, ágazati (alágazati, szakágazati), területi, települési szintű intézményekkel.²⁵ E fórumok – megítélésünk szerint – csekély súlyát a bizonytalan tartalmú, homályos jogi fogalmakkal operáló és szankcióatlan szabályozás okozza.

Az Mt. 2012. évi hatálybalépéséhez kapcsolódóan a közalkalmazotti szférában működő szakszervezetekre és a kollektív szerződésre vonatkozó tételes jogi szabályozás (és ennek háttérében a jogpolitikai koncepció) jelentősen egyszerűsödött. Az Mt.-t hatályba léptető Mth. a Kjt.-nek a korábban ilyen tárgyú szabályait hatályon kívül helyezte azzal, hogy a törvény 13. §-ának utaló szabálya egyúttal az Mt. ilyen tárgyú szabályait egy eltéréssel maradéktalanul alkalmazni rendelte a Kjt. hatálya alatt is. Ennélfogva a szakszervezetek jogállására, a képviselővel rendelkező szakszervezet fogalmára, munkáltatóval szembeni jogaira, a tisztségviselők munkajogi védelmére, a szakszervezet munkaidő-kedvezményére stb. a (magán)munkajoggal azonos szabályok irányadók. Az említett egyetlen eltérő (kivételes) rendelkezés a Kjt. hatálya alatti kollektív szerződés intézményét érinti. A kivétel abban áll, hogy a jogalkotó – az Mt.-hez képest – alapvetően korlátozta a kollektív szerződéses normaalkotási felhatalmazást a Kjt. hatálya alatt, mégpedig azzal, hogy a kollektív szerződés a Kjt., valamint az annak felhatalmazása alapján kiadott rendeletek előírásaitól csak a jogszabályokban foglalt (kifejezett) felhatalmazás alapján térhet el.²⁶ Egyebekben a kollektív szerződések tekintetében is a (magán)munkajog szabályai irányadók. Ez több vonatkozásban is problematikus, de legalábbis bizonytalan, s mindeddig tisztázatlan jogalkalmazási kérdéseket is felvet. Ezek közül kiemelkedik az, hogy az Mt. rendszere ismeri az úgynevezett tágabb hatályú kollektív szerződéseket, s ilyenként lényegében a több munkáltató által, valamint munkáltatói érdekképviselő által kötöttekét. E munkajogi szabályok²⁷ alkalmazásával megnyílt a lehetősége annak, hogy ilyen kollektív szerződések a közalkalmazotti szférában is létrejöjjenek, hiszen ez a megoldás félretette a Kjt.-nek azt a korábbi szabályát, amely szerint kollektív szerződést a munkáltató és a szakszervezet(ek) köthet(nek).²⁸ Különösen

²⁴ Kjt. 6/A. §.

²⁵ Említésre méltó, hogy a Kjt. 6/B. §-a különös rendelkezést tartalmaz azoknak a közalkalmazottaknak a szakszervezeti képviselőire, akik a Magyar Rendvédelmi Kar tagjai. A 7. § egy másik közalkalmazotti ágazatra, a köznevelésre vonatkozóan tartalmaz különös kollektív munkajogi szabályokat.

²⁶ Ehhez lásd a kötetben található jogforrástani fejezetet.

²⁷ Különösen: Mt. 276. § és 279. §.

²⁸ Amint a kötet jogforrástani fejezetében erre utaltunk, a közalkalmazotti jogviszonyokra vonatkozó kollektív szerződések az ágazati párbeszéd bizottságok keretében sem jöhetnek létre, hiszen a törvény hatálya – főszabályként – nem terjed ki a közalkalmazotti szférára.

bizonytalan helyzetet eredményez ez abból a szempontból, hogy a közalkalmazotti szférában ez idő szerint hiányzik a munkáltatói érdekképviselési alanyi kör.²⁹

Ugyanez a jelentős egyszerűsítés, illetve a (magán)munkajog rendszeréhez közelítés mutatkozik a közalkalmazottak részvételi jogai tekintetében. A Kjt. 19. §-ának utaló szabálya ugyanis csak három ilyen tárgyú munkajogi szabály alkalmazását mellőzi a Kjt. hatálya alatt. Nem kell alkalmazni a munkajogi képviselési szervek körére vonatkozó általános szabályt, hiszen a Kjt. 14–17. §-ai szerint a közalkalmazottak jogában közalkalmazotti tanács vagy közalkalmazotti képviselő látja el a részvételi funkciókat. Ugyanezért nem alkalmazandók az elismert vállaltcsoportra vonatkozó rendelkezések (Mt. 251. §). Az Mt. 268. §-a mellőzésének indoka az, hogy a Kjt. hatálya alatt a munkáltató és a részvételi szerv között létrejött megállapodás, közalkalmazotti szabályzat nem munkaviszonyra vonatkozó szabály, így az Mt. ilyen tárgyú rendelkezésének alkalmazása nem jöhet szóba. Ehhez képest a közalkalmazotti részvételi rendszer – a Kjt. 14–17. §-ai alapján – csupán jelentéktelen eltéréseket mutat az Mt.-hez képest. Ilyen az, hogy a Kjt. hatálya alatt más (elnevezésű) részvételi szervek működnek. A közalkalmazotti tanács tájékoztatáshoz való jogának többlétszámú szabálya az, hogy a munkáltató legalább félévente köteles tájékoztatni azt a részmunkaidős és a határozott időre szóló foglalkoztatás helyzetének alakulásáról.³⁰ A Kjt. 17. §-a a közalkalmazotti szabályzatra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza: amint erre utaltunk, a Kjt. ez idő szerint nem ismeri el ennek normatív (szabály) természetét, azaz csak a közalkalmazotti tanács és a munkáltató közötti kapcsolatrendszer lehet az érvényes szabályozás tárgya.

3. Kollektív intézmények a Kttv. hatálya alatt

A Kttv. a *Kormánytisztviselői érdekegyeztetés* cím alatt mindössze nyolc szakaszban rendelkezik a kollektív közszolgálati jogintézményekről (a kormánytisztviselői jogviszonyban). Sokatmondó e kollektív intézmények jelentőségének jogalkotó általi megítélése tekintetében a törvényjavaslat indokolása. A Kttv. javaslata 195–197. §-aihoz fűzött indokolás szerint „a törvény a kormánytisztviselői érdekegyeztetés általános, korábban a Munka Törvénykönyve által szabályozott rendelkezéseit emeli be a közszolgálati jogszabályba, ezért a Munka Törvénykönyvéhez hasonló – a közszolgálat specialitásaihoz igazított – szabályozást tartalmaz”. A 198–199. §-okhoz fűzött indokolás megállapítja, hogy „központi szinten, két fórumon zajlik a közszolgálati tisztviselői érdekegyeztetés. Egyrészt az újonnan létrejövő Közszolgálati Érdekegyeztetési Fórumban, másrészt pedig a már működő Országos Közszolgálati Érdekegyeztetési Tanácsban, amely a közszolgálati tisztviselőknél kívül más jogállási törvények hatálya alá tartozó foglalkoztatottak érdekegyeztetési fóruma is.” Említésre

²⁹ Itt kell megemlíteni azt is, hogy a Kjt. hatálya alatti kollektív szerződéses rendszer régi (eredendő) ellentmondása – egyebek mellett – az, hogy noha a törvény a kollektív szerződéseket a munkáltatói szinten képzeli (képzelte) el, a munkáltató gazdálkodását, költségvetési lehetőségeit stb. és ezzel a közalkalmazotti jogviszonyokat alapvetően érintő jogkörök (az állami vagy önkormányzati) fenntartót illetik meg, s ezért valóságos kollektív szerződéses alkupozíciók csak ebben az utóbbi relációban léteznek. A 2012. évi (tárgyal) módosítás ezt az ellentmondást nem oldotta fel.

³⁰ A tájékoztatásnak ez a tárgyköre az Mt.-ből ez idő szerint hiányzik.

méltó végül, hogy az úgynevezett munkahelyi érdekegyeztetés³¹ tekintetében az indokolás szerint a „törvénynek a munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetésről rendelkező szabályai (konzultáció, tájékoztatás, javaslatétel, képviselő, szakszervezeti tisztségviselők védelme, munkaidő-kedvezmény) egyrészt a hatályos szabályokon, valamint – figyelemmel arra, hogy a törvénynek már nem háttérszabálya a Munka Törvénykönyve – a Munka Törvénykönyve vonatkozó szabályainak az ötvözésén alapulnak.”

A Kttv. 198. §-a az úgynevezett központi érdekegyeztetés egyik szerveként a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórumot (KÉF) határozza meg azzal, hogy a törvény annak összetételére, feladataira vonatkozóan csupán néhány sarkalatos szabályt rögzít. Ilyennek tekinthetjük azt, hogy a KÉF úgynevezett tárgyalócsoportokban működő tripartit jellegű szerv: tárgyalócsoporttal a Kormány, az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek, valamint a kormánytisztviselők és köztisztviselők országos munkavállalói érdekképviselői szervezetei rendelkeznek. A 198. § (5) bekezdése a KÉF szervezeti és működési szabályainak megalkotását megállapodásra utalja, amely megállapodás a (Kormány nevében eljáró) közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter, valamint az érdekegyeztetésben részt vevő felek között jön létre. (A KÉF titkársági feladatait a miniszter látja el.) A KÉF jogkörére vonatkozó törvényi szabályozás ugyancsak szűk körű. Ennek alapján azt rögzíthetjük, hogy a KÉF a közigazgatási szervek, valamint a közszolgálati tisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, valamint megállapodások kialakítása érdekében működik. Az „érdekek” és „vitás kérdések” tárgyköreinek meghatározásáról a 198. § (2) bekezdése tartalmaz közelebbi (megszorító) rendelkezést: a KÉF hatáskörébe a kormánytisztviselők és köztisztviselők élet- és munkakörülményeire, foglalkoztatási feltételeire vonatkozó tárgykörök tartoznak. E körben a KÉF véleményezési joggal rendelkezik az igazgatási munkaerővel és személyi juttatásokkal való gazdálkodás kérdéseiben. A törvény (helytelenül) mellőzi, hogy a véleményezési jog kötelezettjét megnevezze. A KÉF tájékoztatáskérésre és javaslatételre jogosult a hatáskörébe tartozó úgynevezett „egyéb ügyekkel” kapcsolatban. Ezen „egyéb ügyek” köréről a törvény nem rendelkezik, miként arról sem, hogy a tájékoztatáskérésnek (helyesen: tájékoztatáshoz való jognak), valamint a javaslatételnek ki a címzettje (kötelezettje), illetve kik a címzettjei (kötelezettjei). Különösen aggályos az, hogy a Kttv. a 198. § (1) bekezdésében említett „megállapodás” jogi természetéről, alanyairól, hatályáról, kötőerejéről sem tartalmaz rendelkezést. Ennél fogva csak azt rögzíthetjük, hogy a megállapodásnak kollektív szerződés természete (másként: közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabály jellege) nincs, hiszen a Kttv. hatálya alatt ilyen hatályú megállapodás megkötésére nincs lehetőség, s ezt a KÉF keretében létrejövő megállapodások tekintetében sem rögzíti a törvény.

A KÉF Szervezeti és Működési Szabályzatát (a továbbiakban: SZMSZ)³² 2015. október 9. napján (évekkel a Kttv. hatálybalépését követően) – a törvény rendelkezésének megfelelően – megállapodásos formában hozta létre a kormány, az úgynevezett szakszervezeti oldal, valamint az úgynevezett önkormányzati oldal.³³ Az SZMSZ szerint a KÉF tagjai

³¹ Kttv. 200–202. §.

³² A Miniszterelnökség erről szóló közleménye a Hivatalos Értesítő 2016 évi 2. számában jelent meg.

³³ A megállapodás Hivatalos Értesítőben közzétett szövegéből nem tűnik ki, hogy a szakszervezeti oldalon mely szakszervezet(ek) jelent(ek) meg. A önkormányzati oldalon a megállapodást a Megyei Jogú Városok Szövetségének képviselője jegyzi, de a megállapodásból ennek az oldalnak a tekintetében sem állapítható meg az, hogy kik is a tagjai.

az úgynevezett oldalak: a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős minisztérium állami (?) vezetője által kijelölt tárgyalócsoport, a kormánytisztviselők és köztisztviselők országos munkavállalói érdekképviseleti szervezeteinek tárgyalócsoportja (s abban szervezetenként egy-egy képviselő), valamint az országos önkormányzati érdekképviseleti szervezetek tárgyalócsoportja (s abban szervezetenként egy-egy képviselő), amely tárgyalócsoportok összetételéről és képviselőik rendjéről az oldalak ügyrendje³⁴ rendelkezik.

Az SZMSZ IV. pontja rendelkezik a KÉF jogosultságairól. Ilyenek a tájékoztatás-kérés, a véleményezés, a javaslattétel (amelyeket az egyes oldalak önállóan gyakorolnak), valamint az ajánlás kiadása és a megállapodás megkötése (amelyekhez az egyes oldalak egyetértése szükséges). Az egyes oldalak tájékoztatáskérési jogának tárgykörei rendkívül szélesek, azonban itt is azt kell megjegyezni, hogy sem a tájékoztatás kötelezettje(i), sem a tájékoztatás egyéb szabálya (módja, határideje, a mulasztás jogkövetkezményei stb.) nem lett(ek) meghatározva. A véleményezési jog kötelezettje a KÉF kormányzati oldala, amely a véleményezés tárgykörében³⁵ készített előterjesztéseket megküldi az érdekképviselteknek. A javaslattételi jog tárgyaként az SZMSZ a Kttv. 198. § (4) bekezdésében említett úgynevezett „egyéb ügyeket” határozza meg.³⁶ Ilyenek a következők: az előmeneteli és illetményrendszer pénzügyi fedezetétől szolgáló költségvetési források tervezése, a munkahelyi közszolgálati érdekegyeztetés megoldásai, területei, az eljárási rend továbbfejlesztése, szakmai konferenciák, tudományos tanácskozások, felkészítő továbbképzések szervezése. Itt is szóvá tehető, hogy a javaslatoknak nincsenek címzettjei, illetve kötőerejükéről (és egyéb kérdéseikről) sem rendelkezik az SZMSZ. Nehéz volna állást foglalni abban a kérdésben is, hogy miért éppen ezek az úgynevezett „egyéb ügyek”. Az oldalak egyhangú döntésével gyakorolható jogkör az ajánlás kiadásának jogköre, lényegében a közszolgálati jogviszonyt érintő valamennyi kérdésben.³⁷ Az ajánlás címzettjeiről, annak kötőerejéről (a törvényhez hasonlóan) hallgat az SZMSZ. Amint utaltunk rá, a KÉF célja között meghatározott megállapodás létrehozása a leginkább problematikus kérdés. Ebben mindenesetre az SZMSZ egyértelmű rendelkezést tartalmaz:³⁸ az oldalak a KÉF szervezetével és működésével kapcsolatos (ilyen tárgykörű) megállapodást köthetnek, azaz a KÉF nem lép fel normatív hatályú megállapodás létrehozásának szándékával (erre kifejezett törvényi felhatalmazás hiányában nem is volna módja). Az SZMSZ viszonylag részletes működési szabályokat is tartalmaz. A *Záró rendelkezések* köréből azt emeljük ki, hogy a megállapodás úgynevezett nyitott megállapodás, amelyhez bármely, a Kttv. 198. § (1) bekezdésében meghatározottnak megfelelő szervezet csatlakozhat.

Ha összegzően értékelni kívánjuk a KÉF szervezetére, működésére, jogköreire vonatkozó törvényi és SZMSZ-beli rendelkezéseket, úgy – kritikailag is – azt állapíthatjuk meg, hogy ezek a rendelkezések bizonytalan jogfogalmakat használnak, meglehetősen elnagyoltak, s tulajdonképpen *lex imperfectaként* jelennek meg, hiszen sem a jogalkotó, sem az ügy-

³⁴ Lásd az SZMSZ II.2. pontját. Ezeknek az ügyrendeknek a tartalmáról nem rendelkezünk információkkal, ilyenek nyilvánosan nem lelhetők fel.

³⁵ E tárgykörök a közszolgálati tisztviselők jogviszonyaira vonatkozó szabályok, különösen az előmeneteli és illetményrendszert érintők.

³⁶ Lásd az SZMSZ IV.4. pontját.

³⁷ Lásd az SZMSZ IV.5. pontját.

³⁸ Lásd az SZMSZ IV.6. pontját.

nevezett oldalak nem tettek kísérletet arra, hogy bármilyen jogkövetkezmenyt fűzzenek a jogokhoz, illetve kötelességekhez, nem ismételve azt, hogy – a tárgyalt rendelkezések alapján – utóbbiaknak az alanya sem határozható meg. Azt is meg kell említeni, hogy a szabályozásnak ezek a jellemzői egyúttal jelzik a KÉF rendkívül korlátozott jelentőségét is.

Az úgynevezett központi érdekegyeztetés másik fóruma az Országos Közzolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT), amely a Kttv. 199. §-a szerint – a más közzolgálatban foglalkoztatottakon túl – a törvény hatálya alá tartozó közzolgálati tisztviselők érdekegyeztető fóruma is. Amint a közalkalmazotti jogviszony kollektív munkajogi intézményeivel kapcsolatosan utaltunk rá,³⁹ az OKÉT tulajdonképpen jelentősebb tradíciókkal rendelkező fórum, amelyet a 2003. évi XX. törvény hozott létre, illetve amelynek szabályait e törvény inkorporálta a Kjt.-be, azaz a Kttv. 199. §-a valójában csak a Kjt. 4. §-ával egybecsengő, illetve a Kttv. hatálybalépéséhez kapcsolódó pontosító szabályt tartalmaz.⁴⁰

A Kttv. 200–202. §-ai az úgynevezett munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés módjaként az úgynevezett szakszervezeti típusú (a koalíciós szabadság bázisán működő) érdekképviselő és az államigazgatási szerv közötti jogi kapcsolatok szabályozását végzik el, illetve lényegében a (képviselővel rendelkező) szakszervezet⁴¹ jogállásának sarkalatos szabályait rögzítik. Ez másként azt jelenti, hogy a Kttv. nem ismer a kormánytisztviselőik által választott úgynevezett részvételi szervet, azaz az államigazgatási szervek (munkáltatói) döntéseiben való részvétel intézményeként a szakszervezet(ek) jogait kodifikálja. Ez a megfogalmazás is utal arra, hogy a Kttv. munkahelyi érdekegyeztetési rendszerének szabályai körében tulajdonképpen sajátosan keverednek a (magán)munkajog úgynevezett részvételi típusú, valamint a koalíciós szabadság alkotmányos alapján működő szervezetekre jellemző megoldásai – amint erre a Kttv. indokolásának említett szövege is rámutat. Rögzíteni kell azt is, hogy a Kttv. a közzolgálati jogviszonyban állók tekintetében nem tartalmaz a kollektív intézményekre vonatkozó különös szabályokat; az e körben a kormánytisztviselőkre megállapított szabályok a közzolgálati jogviszonyban is maradéktalanul irányadók.

A Kttv. a fogalom meghatározó rendelkezései körében⁴² határozza meg a munkáltatónál képviselővel rendelkező szakszervezet fogalmát, lényegében a magánmunkajogban is alkalmazott módszer analógiájára, azaz lényegében a szakszervezet autonóm döntését tekinti beszámítási pontnak.

³⁹ Lásd a 2. pontot.

⁴⁰ Horváth István utal arra, hogy az OKÉT-re vonatkozó Kjt.-beli szabályozás tulajdonképpen a Kjt. személyi hatályán túlnyúló rendelkezést tartalmaz. Lásd: HORVÁTH I. 2009, 39.

⁴¹ A szakszervezet fogalmáról a Kttv. 6. § 30. pontja rendelkezik, tartalmilag azonosan az Mt. 270. § (2) bekezdésével.

⁴² 6. § 18. pont.

A szakszervezet számára a közigazgatási (államigazgatási) szervvel szemben biztosított jogok⁴³ közül elsőként a véleményezés jogát említjük.⁴⁴ A Kttv. 200. § (2) bekezdése az államigazgatási szerv vezetőjének véleménykérési kötelelességeként rögzíti a kormánytisztviselők munkavégzésére, munka- és pihenőidejére, jutalmazására, valamint juttatásaira vonatkozó, hatáskörébe tartozó szabályozásról való véleménykérést. A Kttv. 200. § (3) bekezdése ezt meghaladóan a „kormánytisztviselők csoportját” érintő munkáltatói döntéssel (annak tervezetével) kapcsolatos véleményének közlésére, valamint a döntésekkel kapcsolatban konzultáció kezdeményezésére jogosítja fel a szakszervezetet. Az úgynevezett véleménykérési kötelelességgel kapcsolatban elképzelhető volna, hogy annak elmaradásához a törvény jogkövetkezményt fűzzön (például a döntés hatálybalépésének felfüggesztését), ám ezt a Kttv. mellőzi. A konzultációs jog tekintetében az általános rendelkezések körében rögzítettek az irányadók. Ahogyan ott is említettük, a konzultációs jog szabályozása az Mt.-ben alkalmazott megoldástól eltér: a Kttv. annak időtartamára, illetve hatályára vonatkozó szabályt nem tartalmaz. A szakszervezet tájékoztatáshoz való joga rendkívül széles körű: valamennyi, a kormányzati szolgálati jogviszonnyal összefüggő gazdasági és szociális érdekekkel kapcsolatos tárgykörre kiterjed, hiszen a Kttv. 200. § (4) bekezdése e körben csak példálózóan emel ki egyes tárgyköröket. E körben megint a tájékoztatás elmaradásának jogkövetkezményei tekintetében keletkezhet hiányérzet, azt mindenesetre rögzíthetjük, hogy – álláspontunk szerint – a tájékoztatás perben kikényszeríthető (azaz a bíróság kötelezheti a munkáltatót/államigazgatási szervet/közigazgatási szervet annak közlésére).

A Kttv. 200. § (5) bekezdése szerint a szakszervezet úgynevezett javaslattevési joga ugyancsak széles körű, kiterjed a kormánytisztviselőket érintő valamennyi munkáltatói intézkedésre. A javaslattevési jog tárgya a „kormánytisztviselőket érintő helyi szabályozás egységes értelmezése” is. Meg kell jegyezni, hogy ez a meghatározás rendkívül bizonytalan tartalmú, különösen az „egységesség” fogalma tekintetében. Hasonlóan bizonytalan a „helyi szabályozási tárgykörökre” tett javaslat definíciója is. Megítélésünk szerint ilyen a Kttv. 6. § 19. pontjában említett normatív utasításban vagy normatív szabályzatban szabályozható valamennyi tárgykör. A szakszervezeti javaslatnak kötőereje nincs, a munkáltató azt mérlegelési jogkörében fogadja vagy utasítja el.

A Kttv. 200. § (6) bekezdése a szakszervezetnek a kormánytisztviselőkkel (közszolgálati tisztviselőkkel) szembeni tájékoztatáshoz való jogát rögzíti (a munkaügyi kapcsolatokkal vagy munkaviszonnyal kapcsolatos kérdésekben). Nyilvánvaló, hogy ez a rendelkezés önmagában nem, csak a (7) bekezdéssel összefüggésben releváns, amely utóbbi a szakszervezet számára azt a jogot biztosítja, hogy a tevékenységével kapcsolatos (tárgyi korlátozás nélkül meghatározott) tájékoztatást az államigazgatási szervnél tegye közzé. A törvény a jog gyakorlását a felek közötti egyeztetés feltételéhez köti (az Mt. rendelkezésével azonos módon).⁴⁵

⁴³ A szakszervezet jogállásával kapcsolatos tételes jogi szabályozás kritikájához lásd: SZABÓ 2016.

⁴⁴ Noha a Kttv. rendelkezései alapján rögzíthetjük, hogy a törvény – az Mt. rendelkezéseivel azonos módon – megteremti a jogalapját a szakszervezet munkáltatói (államigazgatási szervei) szintű működésének, nem tartalmaz az Mt. 272. § (8) bekezdésében találhatóhoz hasonló szabályt. Ez a rendelkezés – a felek megállapodása alapján – az úgynevezett helyiséghasználathoz való szakszervezeti jogot biztosítja. Ennek ellenére úgy ítéljük meg, hogy a felek közötti ilyen tárgyú megállapodás megkötésének a Kttv. hatálya alatt sincs akadálya. A Kttv. 202. § (3) bekezdése – tartalmilag azonosan az Mt. 275. §-ával – a szakszervezet (adott államigazgatási szervvel) kormányzati szolgálati jogviszonyban nem álló képviselőjének úgynevezett belépési jogát rögzíti, ami a munkáltatói (államigazgatási szervei) szintű szakszervezeti tevékenység kifejtésének további garanciája.

⁴⁵ Lásd az Mt. 272. § (3) bekezdését.

Az „egyeztetés” fogalmának tartalmi bizonytalanságára utalva azt rögzítjük, hogy a törvény ebben az esetben (is) a szakszervezeti tájékoztatás közzétételének módja, helye, ideje tekintetében a felek közötti együttműködés követelményét fogalmazza meg.

A Kttv. 200. § (8)–(9) bekezdései – azonosan az Mt. 272. § (6)–(7) bekezdésével – a szakszervezet képviseleti jogát rögzíti. A hagyományos munkajogi értelmezés szerint⁴⁶ létezik ennek a képviseleti jognak egy úgynevezett általános alakzata, valamint egy egyedi ügyekben fennálló, a képviselt meghatalmazásán alapuló alakzata.

A Kttv. 201. §-a a választott tisztséget betöltő szakszervezeti tisztségviselő magyar munkajogban hagyományosnak tekinthető úgynevezett munkajogi védelmére vonatkozó rendelkezést tartalmazza, a védelem „módszertanát” tekintve azonosan az Mt. 273. §-ában foglaltakkal.

A Kttv. 202. § (1)–(2) bekezdése – szemléletileg azonosan az Mt. 274. §-ával – a szakszervezet számára biztosított munkaidő-kedvezmény intézményét szabályozza. A munkaidő-kedvezmény jogosultja a szakszervezet, illetve több szakszervezet (amennyiben rendelkeznek a kormánytisztviselők legalább 10%-ának megfelelő tagsággal).

Amint többször is utaltunk rá, a Kttv. által a (képviselettel rendelkező) szakszervezet(ek)nek biztosított jogok az Mt. rendszertani megoldását követik,⁴⁷ amennyiben biztosítják a szakszervezetnek az államigazgatási szervnél (azzal szemben) való jelenlétének, működésének jogát, illetve védelmét. Az alapvető különbség abból adódik, hogy a Kttv. hatálya alatt a szakszervezet (és az államigazgatási szerv) nem rendelkezik úgynevezett normatív hatályú, azaz közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabály természetű kollektív megállapodás megkötésének a jogával (hiszen a Kttv. ilyen jogforrást nem ismer, illetve nem ismeri el a jogviszony ilyen szabályban való alakításának a jogi lehetőségét).⁴⁸ Ettől eltekintve a (képviselettel rendelkező) szakszervezet jogállását – figyelmen kívül hagyva a részletszabályokban mutatkozó csekély és semmiképpen nem rendszerformáló jelentőségű eltéréseket – azonosnak mondhatjuk a (magán)munkajogban 2012 óta érvényesülővel. Ez az azonosság, de legalábbis nagyon erős hasonlóság még egy tekintetben nyilvánvaló, mégpedig a szakszervezeti jogok (megsértésének) szankcionálásában, pontosabban a (hatékony) szankció hiányában. A Kttv. 190. §-a a munkáltató és az érdekképviseleti szerv közötti jogvitákban közvetlenül bírói utat nyit: a felek a Kttv.-ből származó igényüket bíróság előtt érvényesíthetik. Az Mt. 285. § (1) bekezdése szemléletileg ezzel azonos szabályt tartalmaz: a munkáltató és a szakszervezet a törvényből származó igényét bíróság előtt érvényesítheti (a rendelkezésből csak a szempontunkból lényeges tartalmat kiemelve). Az Mt. 289. §-a ugyanakkor – az említett általános igényérvényesítési szabályhoz képest – különös rendelkezést is tartalmaz: a munkáltató és a szakszervezet a tájékoztatásra vagy a konzultációra vonatkozó szabály megsértése miatt öt napon belül fordulhat bírósághoz, amely nemperes eljárásban tizenöt napon belül határoz. A határozat ellen fellebbezésnek van helye, amelynek alapján a másodfokú bíróság ugyancsak tizenöt napon belül határoz. A Kttv. ilyen, a tájékoztatáshoz és a konzultációhoz való jog sérelméhez kapcsolódó különös szabályt nem tartalmaz. Az igényérvényesítés korlátozott lehetőségének hátterében ugyanakkor nem

⁴⁶ Lásd: BANKÓ–BERKE–KISS 2017, 720.

⁴⁷ Lásd az Mt. 271–275. §-ait.

⁴⁸ A számos analóg rendelkezés mellett ez az oka annak, hogy az Mt. 272. § (1) bekezdésében rögzített kollektív szerződés megkötésére irányuló szakszervezeti jog, valamint a kollektív szerződés intézményére irányuló egész szabályozás (Mt. XXII. fejezet) a Kttv.-ből hiányzik.

ez a szabály (ennek hiánya) húzódik meg, hanem sokkal inkább az, hogy miként az Mt., úgy a Kttv. sem tartalmaz anyagi jogi szankciókat az egyes szakszervezeti jogok megsértése tekintetében.

4. A sztrájkjog a közszolgálatban

A politikai-gazdasági rendszerváltást megelőzően megszületett 1989. évi VII. törvény a sztrájkról (a továbbiakban: Sztv.) több vonatkozásban is érintette a közszolgálat területét. Az Sztv. 3. §-a a sztrájk jogellenességének tényállásai között rögzítette (ma is hatályosan), hogy nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a fegyveres erőknél, a fegyveres testületeknél és a rendészeti szerveknél. Ugyanitt az Sztv. úgy rendelkezett (rendelkezik), hogy az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga. A megállapodás megkötésére irányuló törvényi felhatalmazás megszületését követően mintegy öt évvel, 1994-ben jött létre az úgynevezett sztrájkmegállapodás (*Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek*⁴⁹ között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról).⁵⁰ Noha a megállapodásnak kétségtelenül törvényes jogcíme van, annak jogi természete, kötőereje, hatálya napjainkig vitatott.⁵¹

A megállapodás személyi (szervi) hatálya a központi és területi államigazgatási szervekre (közigazgatási szervekre), a települési és területi önkormányzatokra (önkormányzatokra), valamint az e körben foglalkoztatott köztisztviselőkre (ideértve a Kttv. hatálya alá tartozó ügykezelőket és fizikai alkalmazottakat) terjedt ki. A megállapodással szembeni egyik alapvető kritikai észrevétel az volt, hogy – több tekintetben – túlterjeszkedik az Sztv. által felállított tilalmakon és korlátozásokon.⁵² Ennek egyik jellemző megnyilvánulása, hogy a megállapodás 1. pontja a közszolgálati jogviszony létét alapvetően érintő munkáltatói jogkört (például kinevezés, felmentés, fegyelmi eljárás megindítása) gyakorló köztisztviselő számára megtiltotta a sztrájkban való részvételt. A megállapodás úgynevezett nyitott megállapodásként jött létre; 10. pontja szerint ahhoz a közigazgatás területén működő szakszervezetek és az önkormányzati érdekszövetségek aláírásukkal csatlakozhatnak. Meg kell említeni, hogy a csatlakozás jogi aktusa felveti azt a (megállapodás alapján tisztázatlan) kérdést, hogy a csatlakozással az érintett szervezet féllé válik-e, s ez különösen a felmondás jogának gyakorlása szempontjából lényeges. E tekintetben a megállapodás a felek számára nyitja meg a felmondás jogát, nehezen ítélné meg azonban, hogy a megállapodást kötők minden egyes aláíró szervezetet félnek kívántak-e tekinteni, vagy csupán az aláíró két oldalt illeti meg ez a jogállás (másként: a felmondás joga a szakszervezeti oldalon csak együttesen gyakorolható-e).

A megállapodás alapján a sztrájk kezdeményezésének joga az aláíró, valamint csatlakozó szakszervezeteket, továbbá ezek munkahelyi szervezeteit illeti meg. Ennek a klauzulának a korlátozó természetét is többen vitatták, de különösen azt, hogy a megállapodás

⁴⁹ A megállapodást öt szakszervezet (szakszervezeti szövetség) kötötte.

⁵⁰ BERKI 2016, 155. A kötet a közszolgálatban érvényesülő sztrájkjog lényegében teljes körű feldolgozását is adja. Lásd: BERKI 2016, 146.

⁵¹ BERKI 2016, 155.

⁵² BERKI 2016, 164.

2. pontja szerint a kezdeményezés feltétele az, hogy a kezdeményező rendelkezzen a köztisztviselők többségének felhatalmazásával. Ezzel a rendelkezéssel a felek a sztrájkot megelőző előzetes szavazás (véleménynyilvánítás) intézményét iktatták a sztrájk jog gyakorlásának rendszerébe. Az Sztv. az úgynevezett szolidaritási sztrájk tekintetében azt a korlátozást tartalmazza,⁵³ hogy annak kezdeményezési joga nem a munkavállalókat, hanem csupán a szakszervezeteket illeti meg. Ezt a törvényi korlátozást tovább szigorította a megállapodásnak az a rendelkezése, amely a szolidaritási sztrájk kezdeményezését csak a közigazgatási szervek köztisztviselői gazdasági és szociális érdekei érvényesítésének körében engedte meg, azaz kizárta a (jogszerű) közszolgálati szolidaritási sztrájkok köréből azokat, amelyek gazdasági vagy közszolgáltatási ágazatok sztrájkjainak támogatására irányulnak. A megállapodás részletesen rendezte az úgynevezett lehúlési idő, a sztrájkot megelőző előzetes egyeztetési eljárás szabályait, különösen annak határidőit. A megállapodás 7. pontjában a felek tulajdonképpen a közigazgatásban biztosítandó úgynevezett elégséges szolgáltatásra nézve állapítottak meg – meglehetősen bizonytalan értelmezésű – rendelkezést, amely szerint a munkabeszüntetés az ügyfeleket nem akadályozhatja meg halaszthatatlan ügyeik elintézésében. A „halaszthatatlanság” megítélésének kérdésében napjainkig nem alakult ki uralkodónak tekinthető értelmezés, és arról sem rendelkezünk információval, hogy sztrájkban érintett felek a megállapodás 7. pont utolsó mondata alapján a halaszthatatlanság kérdésében megállapodtak volna.⁵⁴ A megállapodás szerint a sztrájk nem akadályozhatja országos és helyi választás, népszavazás lebonyolítását sem, továbbá nem veszélyeztetheti az ország honvédelmi, katasztrófavédelmi feladatainak ellátását, nem hiúsíthatja meg az Országgyűlés, a Kormány és az önkormányzati képviselő-testület, illetve közgyűlés jelentős társadalmi hatású döntéseinek teljesítését.

A megállapodás 9. pontja a sztrájknak arról a tényállásáról rendelkezett, hogy az több (önálló) önkormányzatot érint, illetve az önálló önkormányzatokkal szemben a sztrájk tárgya azonos feladatokat ellátó köztisztviselők azonos követelése. Ebben az esetben a megállapodás a miniszter közvetítő szerepét rögzíti, illetve azt, hogy az előzetes egyeztető eljárásba országos önkormányzati érdekszövetség(ek) is bevonható(k).

Amint utaltunk rá, az állami és önkormányzati közigazgatásban az elmúlt negyedszázadban rendkívül csekély sztrájkaktivitás mutatkozott, s ennek okán a megállapodás értelmezésének és alkalmazásának számos bizonytalan kérdése nem éleződött ki.

Részben – vélhetően – a közszolgálat, közelebbről a közszolgáltatások körét érintette az Sztv. 2. § (2) bekezdésének rendelkezése is, amely szerint amennyiben a sztrájk-követelésben érintett munkáltató nem határozható meg, a Kormány öt napon belül kijelöli az egyeztető eljárásban részt vevő képviselőjét.⁵⁵ E rendelkezés alkalmazása ugyancsak napjainkig vitatott, hiszen háttérben az a jogalkotói feltételezés húzódik meg, hogy a sztrájk célja ebben az esetben valamely kormányzati intézkedés kikényszerítése, nem pedig közvetlenül valamely közigazgatási szervet, illetve önkormányzatot érint a munkaharci cél. Ez a megközelítés felveti a gazdasági és szociális érdekek fogalma értelmezésének a kérdését, illetve közvetve a politikai sztrájk megítélésének problémáját is.⁵⁶

⁵³ Sztv. 1. § (4) bekezdés.

⁵⁴ Berki Erzsébet adatai szerint negyedszázad alatt mindösszesen három (a megállapodás szerinti) sztrájk zajlott a köztisztviselői szférában. Lásd: BERKI 2016, 157.

⁵⁵ Lásd erről a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 126/A. §-át.

⁵⁶ KÉPESNÉ SZABÓ – BALCZER 2016, 115.

A (tágan értelmezett) közszolgálatban folytatott sztrájkot érinti végül az úgynevezett elégséges szolgáltatás problémaköre,⁵⁷ amely a hazai sztrájkjogi szabályozás egyik leginkább vitatott kérdése. Az Sztv. (eredeti) 4. § (2) bekezdése szerint a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál csak úgy gyakorolható sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. A hazai sztrájkjogi irodalomban és gyakorlatban – elsősorban a rendkívül szerény mértékű sztrájkaktivitás és -gyakorlat okán – napjainkig vitatott, hogy az úgynevezett közszolgáltatások mely területeit is érinti az elégséges szolgáltatás biztosításának kötelezettsége.⁵⁸ Noha az Sztv. példálózó felsorolással olyan gazdasági ágazatokat (alágazatokat) említett,⁵⁹ amelyeket a hazai gyakorlatban nem költségvetési szervi (intézményi) jogállású munkáltatók látnak (láttak) el, kétségtelen, hogy számos olyan ágazat is a szabály hatálya alá tartozhat, amelyben ilyen jogállású munkáltatók is megjelenhetnek.⁶⁰ Az Sztv. eredeti koncepciójában az elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek megállapítása a sztrájkot megelőző egyeztetés tárgyát képezte azzal, hogy a megállapodás elmaradása a sztrájk jogszerűségének vagy jogellenességének kérdését nem érintette. Az elégséges szolgáltatás megítélésének körében – az Sztv. módosításával – 2010-ben következett be alapvető változás. Ennek lényege az volt, hogy az Sztv. 4. § (3) bekezdése az elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek megállapítását törvényre utalta, azaz megszüntette azt a korábbi felfogást, hogy az elégséges szolgáltatás megállapítása (kizárólag) a felek megállapodására tartozik. Törvényi rendelkezés hiányában változatlanul a felek állapotodnak meg (az előzetes egyeztetés) során az elégséges szolgáltatás mértékében és feltételeiben azzal, hogy megállapodás hiányában az Sztv. bírósági hatáskörbe utalta az elégséges szolgáltatás megállapítását. A bíróság bármelyik fél kérelmére, nemperes eljárásban dönt. Alapvetően változott a sztrájk jogszerűségének megítélése is, hiszen az Sztv. 3. § (1) bekezdés a) pontja kifejezetten jogellenességi tényállásként határozza meg azt, hogy a sztrájkjog gyakorlása az elégséges szolgáltatás teljesítését gátolja. Ez oda vezet, hogy megállapodás vagy jogerős bírósági határozat hiányában a sztrájkjog nem gyakorolható. Ez idő szerint nincs hatályban olyan törvény, amely a költségvetési intézmények tevékenységeként megjelenő közszolgáltatások körében rögzítené az elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit, azaz ebben a szférában is a felek megállapodása, illetve ennek hiányában a jogerős bírósági döntés a sztrájkjog gyakorlásának feltétele.

⁵⁷ Lásd: BERKE 2013.

⁵⁸ Lásd: BERKI 2016, 207.; KÉPESNÉ SZABÓ – BALCZER 2016, 145.

⁵⁹ Közforgalmú közlekedés, energiaellátás stb.

⁶⁰ Például egészségügyi szolgáltatások, informatika, köznevelés, felsőoktatás, szociális szolgáltatások stb.

Harmadik rész

ÖSSZEGZÉS, JAVASLATOK

Vákát oldal

I. Összegzés

Kutatásunk célja a közzszolgálati életpályák kialakulásának, jogi szabályozásának, fejlődési tendenciáinak elemzése, és a magyar közzszolgálat jelenlegi helyzetének feltárása. Ennek eredményeképpen javaslatokat fogalmazunk meg a közzszolgálat jövőbeli szabályozására. A modern közzszolgálat kialakulása óta lényegi átalakuláson ment keresztül. Az állam deperzonalizációja, a hatalom absztrahált megjelenése meghatározó volt a közzszolgálat számára. Az állam, az igazgatás új feladatokat kapott, így szükség volt a személyhez fűződő lojalitás és hűség erényeit felmutató személyzet helyett egy professzionális, a mindenkori hatalom érdekében cselekvő közzszolgálat kiépítésére. Ennek az újfajta elitnek a képzése egyáltalán nem mellékesen átalakította az oktatási rendszert is, amennyiben megjelent a politico-cameralis tudományok oktatása.¹ Az új igazgatás új személyzetpolitikát indukált, amely az említett közzszolgálati réteget kiemelte a többi foglalkoztatott közül. Az elit kiválasztása (kiválasztódása), megtartása, képzése, lojalitásának biztosítása, a privilégiumok rendszerének kimunkálása mind olyan folyamat, amely a közzszolgálat integráltságát eredményezte. A hivatalnok (*Beamter, crown servant, fonctionnaire*) jogállása a kezdetekben – legalábbis formálisan – egységes volt, mint ahogyan az igazgatás feladatai is viszonylag körülhatárolhatók voltak.

A közzszolgálat egységességén azonban csakhamar törések keletkeztek. Ezek kezdetben nem érintették a közzszolgálat egészét, illetve nem hatottak a közzszolgálat lényegi tartalmára. E differenciák megjelenhettek az egyes közzszolgálati területek mentén, mint a francia közzszolgálatban ismeretes *corps* kialakulása, a tágabb és a szűkebb közzszolgálat ideája alapján vagy mint ahogyan azt a német közzszolgálatban ismert *Beamter I, II*, illetve *Angestellter* felosztás mutatja. Mindenesetre a közzszolgálati életpálya tekintetében a differenciáció eleinte nem jelentett törést. Hozzáteesszük, hogy a tradicionális egység megtörése nem csupán a közzszolgálat területén jelentkezett, azaz nem volt elszigetelt jelenség. A magánfoglalkoztatásban – a magánmunkajogban – a tradicionális munkajogviszony képlete szintén töredezett, és a foglalkoztatásnak számos módszere alakult ki, eltolva ezáltal a munkajogot a polgári jog irányába. Ez a folyamat napjainkban is tart, és úgy tűnik, hogy ennek a jogpolitika is kénytelen behódolni vagy legalábbis elismerni a munkajogviszony sokszínűségét.

A vizsgálandó folyamat az alábbi kérdés megválaszolását teszi szükségessé: a közzszolgálaton belül csupán differenciálásnak vagy fragmentációnak, azaz a közzszolgálat széttöredezésének vagy netán szétesésének voltunk, illetve vagyunk tanúi? Az előbbi ugyanis nem, vagy nem feltétlenül érinti a közzszolgálati életpályát, az utóbbi viszont egy mástól merőben eltérő életpályákat hozhat létre, illetve akár fel is számolhat egyeseket.

¹ „A természetjogból kialakult politico-cameralis tudományok a felvilágosult abszolútizmus idején váltak a jogi tanulmányok a *ius naturae et publicum universale*, a *ius publicum particulare regni Hungariae*, a római és büntetőjog, valamint az egyházjog kísérőivé.” Lásd: MÁTHÉ 2003, 103.

Azon túl, hogy ez a közszolgáltatón belül bizonyos feszültséget gerjeszt, még egy probléma elemzését indokolja. Nevezetesen kérdés, hogy ezeket a változásokat csak jogi-dogmatikai megközelítéssel lehet elemezni, vagy vannak olyan egyéb szempontok, amelyek e megközelítésen túlmutatnak, és a gyakorlati, gazdasági, hatékonysági tényezőket helyezik előtérbe. Ennek a kérdésnek a felvetése azért lényeges, mert a közszolgáltatásban időről időre felmerül az integráció igénye, azonban napjainkban az erőteljes differenciációnak vagyunk tanúi. Ugyanakkor lehet-e integrált közszolgálat egy egyre erősebben differenciált és összetett közigazgatás mellett, annak szolgálatában?

A választ több oldalról lehet kibontani. Az egyik a közigazgatás egysége, illetve tagoltsága, és az ehhez kapcsolódó közszolgálati rendszer elemzése. A másik a közigazgatás tagolásához akár igazodó vagy attól relatíve független közszolgálati életpályáinak egységes elven felépülő tartalmának vizsgálata.

Mielőtt azonban e két szempont szerint vizsgálnánk a közszolgálati életpálya, illetve életpályák kialakításának lehetőségeit, tekintsük át ismét magának az életpályának a lényegét. A kiindulási alap a közszolgálat elveiben keresendő. A pártsemlegesség, a pártatlanság mellett a közszolgálatot korszakokon át több-kevesebb intenzitással meghatározó elvek a stabilitás, a biztonság és a kiszámíthatóság. Ezeknek az elveknek a közszolgálatot már a jogviszony keletkezésének megelőző fázisától kezdve, a közszolgálati jogviszony időbeli hatályának valamennyi szakaszán át és annak megszűnése után is át kell hatnia. Ami a keletkezés előtti fázist illeti, a kiválasztás kritériumkatalógusa az életpálya első eleme. A közszolgálatban zajló „munkaerő-toborzásnak” és a kiválasztási kritériumoknak több országban fontos szerepük van.² Amennyiben ezek a kritériumok nem csupán ajánlás jellegűek, hanem a közszolgálat egyes szintjein kötelezőek, szinte determinálják a közszolgálat koherenciáját. Hangsúlyozzuk, hogy nem a minden részletében azonos kritériumok meghatározásáról van szó, hanem magáról a kiválasztás követelményeinek tényéről. Általában elmondható, hogy a kiválasztási rendszer már magában hordozza a közszolgálat integrált-ságának lehetőségét, kiemeli a leendő jogviszony jogi természetét és ezzel a közszolgálat „fő vonalának” leválasztását a külső elemekről.³

Az életpálya következő eleme a közszolgálati jogviszony keletkezése. Azon túl, hogy a kinevezés – kontraktuális gyökere ellenére – tükrözi a köz szolgálatára rendelt jogviszony tartalmának elhatárolási elemeit, fő szabályként meghatározza e jogviszony tartamjellegét. A tradicionális közszolgálati életpálya alapvető eleme a határozatlan időre szóló jogviszony, amely ugyan nem élvez kizárólagosságot, hiszen nem minden feladat igényli a tartósság ilyen kifejezését, azonban főszabályképpen a közigazgatás stabilitását és folytonosságát csak a határozatlan időtartamra létesített jogviszony képes biztosítani. Természetesen ez nem jelent elmozdíthatatlanságot (lásd alább).

A közszolgálati életpálya további eleme a kiszámítható előmeneteli rendszer. Az előmeneteli rendszernek alapvető feltétele az átlátható és pontos kritériumokat tartalmazó értékelési és minősítési követelmények meghatározása. Ennek hagyományosan egy kiindulópontja lehet, nevezetesen a tisztviselő teljesítménye. A teljesítménykövetelmény ugyanakkor

² Lásd erről: LINDER 2014b, 29–33.

³ LŐRINCZ 2000. A közszolgálat egyes országokban egyre több feladatot szervez ki, és így a közszolgálatba is behatolnak a szerződéses foglalkoztatási viszonyok. Előrrordul az is, hogy a klasszikus karriertípusú közszolgálati jogviszony helyett egy meghatározott feladatra alkalmaznak kinevezéssel tisztviselőket, akiknél a klasszikus kiválasztási kritériumok nem feltétlenül érvényesülnek.

nem egy komponensből áll, hanem – főleg napjainkban – egyre inkább összetett rendszer. A teljesítményre épülő úgynevezett meritrendszer eredeti rendeltetése az volt, hogy kiszűrje az életpálya szubjektív elemeit, és ezáltal biztosítsa a hosszú távú kiszámíthatóságot. Látni kell azonban, hogy az erre alapozott előmenetel nem minden időszakban volt kellően rugalmas, és egyes országokban a váltás meglepően rövid idő alatt ment végbe.⁴ Ez két dolgot jelentett, egyrészt a közszolgálat „munkajogiasítását”, értve ez alatt a magánmunkajog megoldásainak radikális alkalmazását, másrészt a teljesítmény megítélésének szubjektívizálódását. Ami az elsőt illeti, napjainkban egyre jobban előtérbe kerül a közszolgálat rugalmassága, a változásokhoz való gyors alkalmazkodóképessége, ami óhatatlanul új kritériumok beillesztését tette szükségessé. Ez viszont nem feltétlenül azonos a szubjektív megítéléssel, és semmiképpen sem a teljesítményelv mellőzésével. Minden foglalkoztatási jogviszonyban „teljesíteni” kell, az viszont más kérdés, hogy milyen kritériumok alapján értékeli a közszolgálat a teljesítést. Az alapjaiban szubjektív minősítés adott esetben a közszolgálat egyéb elveit is erodálhatja (pártsemlegesség, pártatlanság), és instabillá teheti a közszolgálat egészét.

Az előmeneteli rendszer további alapvető eleme a díjazás. A díjazás problematikája a magánmunkajogban elsősorban a *managerial prerogative*⁵ versus *equal pay for equal work*⁶ egymással ellentétes doktrínájában teljeseedik ki.⁷ Az egyenlő munkáért, illetve az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér követelménye maga is része az egyenlő bánásmód általános elvének. Azon túl, hogy az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér követelménye számos értelmezési, illetve értékelési vitát okozott, az egyenlő bánásmód elve általában a szerződéses viszonyokban is kétséges. A munkajog pedig kétségkívül szerződéses alapozású jogág. Az egyenlő bánásmód követelményét a munkajogban több tényezővel is lehet magyarázni. Az egyik a munkajog, illetve általában a foglalkoztatás szociális oldala, amely a szerződés dogmatikájával szemben időről időre megerősítésre szorul.⁸ A másik a tömegfoglalkoztatás, a munkavállalói kollektívák kialakulása, amelyekben az egyes munkavállalók azonos vagy legalábbis nagyon hasonló feladatokat látnak el. E helyütt nem térünk ki annak a folyamatnak a bemutatására, amely a kollektív munkajog kialakulását eredményezte,⁹ de a szakszervezeteknek, és törekvéseik nyomán a kollektív megállapodásoknak is az egységes bértarifarendszer megvalósítása volt a célja.¹⁰

A díjazás a közszolgálatban is az előmeneteli rendszer legérzékenyebb területe. Mellőzve a részleteket, egy lényeges problémára hívjuk fel a figyelmet, amely az előmeneteli rendszer egészére is hatással van. A magyar közszolgálatban is felmerült az a kérdés, hogy az előmeneteli rendszer a beosztáson vagy a munkakörön alapuljon-e. Minden ezirányú próbálkozás ellenére a munkaköralapú előmeneteli rendszer nem lett általánosan elfogadott, ennek a viszonyítási pontnak csak a kezdeményei lehettek fel. Kétségtelen azonban, hogy

⁴ Jó példa erre a svéd közszolgálatban bekövetkezett változás. Lásd erről: SVENSSON 2002; OECD 2012; HORN 2015, 1–9.

⁵ Lásd részletesen: STOREY 1983.

⁶ Az egyenlő munkáért egyenlő bér követelménye körüli értelmezési nehézségekről lásd az alábbi eseteket: 318/86. Commission v. France [1988] ECR 3559.; 157/86. Murphy v. Bord Telecom Eireann [1988] ECR 673.; 129/79. Macarthys v. Smith [1980] ECR 1275.; 262/88. Barber v. Guardian Royal Exchange [1990] ECR I-1889.

⁷ GYULAVÁRI 2001.

⁸ KISS 2010a, 69–123.

⁹ KISS 2005, 313–326.

¹⁰ KISS 2005, 327–343.

a besoroláson/beosztáson alapuló előmenetelben is szükséges a differenciálás, amely így jobbra az azonos beosztásban lévők között történik. Ennek az alapja az adott beosztáshoz rendelt követelmények meghatározása, a minősítés és ennek következményeképpen a differenciált díjazás. Ezen a ponton ismételten utalnunk kell az egyenlő bánásmód követelményére, amely azonban korántsem jelent „egyenlőséget”. A differenciálás nehézségét többek között az is okozhatja, hogy a közszolgálatban általában nem a munkakör, hanem a beosztás szerinti feladatok jelentik a minősítés alapját. Ebből következően egymástól eltérő minőségű munkákat kell értékelni. Önmagában még ez sem okoz problémát abban az esetben, ha a díjazás differenciálása objektív követelményeken alapul. A hazai közszolgálatban meglévő nagy amplitúdójú eltérések, de különösen az Áttv. díjazási rendszere sokat elárul a zárt közszolgálati rendszer viszonylagos rugalmatlanságáról, és ebből a szempontból érthető, hogy a jogalkotó megpróbál kitérés pontokat keresni. A jelenlegi szabályozás ugyanakkor alkalmat kínálhat bizonyos szubjektív megfontolások érvényesítésére is.

A közszolgálati életpálya előmeneteli rendszerének – különösen napjainkban – változó eleme a foglalkoztatási jogviszony megszűnése, illetve megszüntetése. A klasszikus közszolgálati életpálya a kezdetekben a hosszú stabilitásra helyezte a hangsúlyt, és ennek megfelelően a közszolgálati jogviszony megszűnésére általában csak a tisztviselő nyugdíjazása esetén került sor. A jogviszony megszüntetése pedig kivételnek számított. Nem a foglalkoztató szervezet átalakulása, a feladatok átcsoportosítása adott okot a jogviszony megszüntetésére, hanem a köztisztviselő magatartásával vagy teljesítményével összefüggő komoly ok. Több országban ez utóbbi esetekben igyekeznek elkerülni a megszüntetést, vagy legalábbis annak hatásait igyekeznek mérsékelni.¹¹ Számos eljárás ismeretes a jogviszony megszüntetésének megelőzésére, és a felmondás/felmentés általában *ultima ratióként* jöhetett szóba. Napjainkban ennek a jogintézménynek a megítélése némileg megváltozott.

A tisztviselő érdekkörében felmerült okra való hivatkozással könnyebben meg lehet szüntetni a jogviszonyt, de a közigazgatáson belüli átrendeződés is egyre gyakoribb okként jelentkezik. Ez utóbbi tekintetében a jogalkotónak meglehetősen szabad keze van, akár még a jogviszony jellegének a megváltoztatására is sor kerülhet.¹² Függetlenül attól, hogy milyen ok miatt szünteti meg a foglalkoztató a közszolgálati jogviszonyt, a felmondás/felmentés okának valódinak és okszerűnek kell lennie. A foglalkoztató érdekkörében felmerült ok esetében a jogalkotó a tisztviselő minimális védelmét rendeli, azaz nincsen előzetes eljárás, és főszabályképpen egy új jogviszony felajánlása is elmarad. Ez utóbbi gyakran nem a foglalkoztató hibája. Hozzá kell tennünk, hogy a magánmunkajogban a munkáltató működési körébe tartozó ok miatti felmondás esetében sem kényezteti el a munkavállalót a jogalkotó, amire a jogalkalmazás „rásegített”.¹³ A tisztviselő magatartására vagy képességeire hivatkozással történő megszüntetés lehetősége szintén bővült, az intézmény már nem nyújtja a korábbi védelmet. A változások, a hangsúlyeltolódások egyrészt indokolhatóak. Amilyen módon változik a közigazgatás működése, növekednek és differenciálódnak feladatai, úgy változik a megszűnési, megszüntetési rendszer és ennek megfelelően a közszolgálati jogviszony stabilitása. Álláspontunk szerint ennek a folyamatnak nem sok köze van a közszolgálat általános megítéléséhez, a tisztviselők egy részének a versenyszférába

¹¹ Lásd a német *Kündigungsschutzgesetz* megszorító rendelkezéseit, a francia *Code du travail* előzetes eljárásra (meghallgatásra) vonatkozó normáit. Részletes elemzése: Kiss 2005, 259–262.

¹² AB határozat Ktv. – Kjt. váltáskor.

¹³ Lásd: MK 95. számú állásfoglalás.

történő áthelyezésének ideájához, habár kétségtelen, hogy időről időre felerősödnek ezek a törekvések. A közigazgatási feladatok kiszervezése egyre gyakoribb jelenség, ennek megfelelően változik a közszolgálati jogviszony keletkezése, tartalma és megszűnése is, de a tradicionális közszolgálat alapintézményeinek ettől még nem kellene deformálódniuk.

A hagyományos közszolgálat éreztette hatását a jogviszony megszűnése után is. Ennek példája az úgynevezett tartalékállomány (*outplacement*) intézménye.¹⁴ A tartalékállomány magyar HR-megfelelője, a „gondoskodó elbocsátás” a magánmunkajog szabályai által meghatározott foglalkoztatás egyik széles körben elterjedt eszköze.¹⁵ A közszférában azonban több helyen szabályozott jogintézmény, amelynek többes célja van. Az egyik kétségtelenül a közszolgálatból való „kivezetés” megkönnyítése, az életpálya meghosszabbításának lehetősége és – több-kevesebb hatékonysággal – az átjárhatóság megnyitása. A tartalékállományba helyezés másik – nem titkolt – célja a költségsökkentés.¹⁶

A közigazgatás egysége és későbbi differenciáltsága megítélésénél nagy körültekintéssel kell eljárni. A közigazgatás rendszerében a legutóbbi időben lezajlott átszervezés kétségtelenül minősíthető egységesítésnek, amennyiben kimutatható a centralizáció iránya. Ez viszont nem feltétlenül igazolható a közszolgálati életpálya egységessége, illetve egységesítése tekintetében. A közigazgatás – mondhatni folyamatos – változásait jól jelzi az „Államreform Operatív Program hatásértékelése”.¹⁷ A jelentés utal a Magyar Programra,¹⁸ amennyiben rögzíti, hogy e program „legfontosabb stratégiai célként az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelését, a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtését fogalmazta meg, hangsúlyozva, hogy a hatékonyság értelmezését nem szűkíti le a költség-hatékonyságra, hanem egy olyan működésmódot ért alatta, ami egyszerre eredményes, hatásos, gazdaságos, biztonságos, felügyelhető és alkalmazkodó”.¹⁹ A jelentés egyik figyelemre méltó része a közigazgatás „regionális struktúrája” megszüntetésének és a kormányhivatali rendszer létrehozásának leírása. A dokumentum rögzíti, hogy a kormányhivatali struktúra „első lépésben bizonyos közigazgatási funkciókat teljesen vagy részlegesen integrált”.

Ez a tendencia 2015-től folytatódott, és alapvetően érintette az önkormányzatok és a központi kormányzat közötti feladatmegosztást.²⁰ Az integráció erősödött. A Magyar Program 12.0²¹ elvégezte az MP 11.0 kritikus értékelését, továbbá elemezte a Jó Állam Fejlesztési Program elemeit, különös tekintettel az önkormányzatokra.²² Itt olvasható az alábbi megállapítás: „maga az önkormányzati igazgatás jelentős mértékben kilép az államigazgatás keretéből”.²³ Ezen a ponton az is mondható, hogy az integrálás, illetve centralizáció magában hordozza a közigazgatás erőteljes differenciálását, amely a közigazgatás átalakítása egésze szempontjából talán nem tűnik markánsnak, azonban a közszolgálati életpályára hat. Az integrálás és a differenciálás értékelésénél külön fejezetet képez a járások,

¹⁴ Pécsi 2015.

¹⁵ Lásd erről: MEYER–SHADLE 1994.

¹⁶ Pécsi 2015, 144.

¹⁷ Lásd: Államreform Operatív Program hatásértékelése. Zárójelentés (2016). Budapest, Miniszterelnökség.

¹⁸ MP 11.0

¹⁹ MP 11.0 41.

²⁰ MP 11.0 41.

²¹ MP 12.0

²² MP 12.0 9–13.

²³ MP 12.0 12.

illetve a járási hivatalok kiépítése.²⁴ A törvény jelentős változást hozott a települési önkormányzati hivataloknál foglalkoztatott köztisztviselők jogállását illetően. Figyelemre méltó az Alkotmánybíróság e tárgyban hozott két döntése.²⁵ Az AB az egyik határozatában az esetleges bércsökkenés és a szerzett jogok védelme összefüggéseivel foglalkozott. A testület ezzel kapcsolatban az alábbi megállapítást rögzítette: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor az, hogy az államigazgatás helyi szerveinek strukturális reformja során a kormányhivatalok állományába kerülő kormánytisztviselők számára a jogalkotó egységes bértábla alkalmazását írja elő, nem hozható összefüggésbe a szerzett jogok védelmével. Az Alaptörvény nem tartalmaz kifejezetten a közzszolgálatra, az államszervezetben dolgozó, az állam közigazgatási feladatait ellátó tisztviselők jogállására nézve speciális szabályokat. Így az Alaptörvény keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közzszolgálati jogviszonyok szabályozásában, beleértve a vonatkozó díjazás, illetmény meghatározását és bértábla kialakítását.”²⁶ Továbbá: „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság elve többek között megköveteli a szerzett jogok védelmét, a végleges teljesezésbe ment jogviszonyok érintetlenül hagyását, továbbá a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozhatóságát. Mindemellett az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint »a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni.«”²⁷

A közigazgatás átalakítása álláspontunk szerint felfogható egy bizonyos integrálási törekvés megjelenésének, amennyiben a centralizáció oldaláról végezzük el az értékelést. Ez viszont nem járt együtt a közzszolgálati jogállás integrálásával. A területi államigazgatás fejlesztéséről készült különböző koncepciók ugyan megemlítik a jogállások egységesítésének lehetőségét, azonban e megfogalmazások kevés konkrétumot tartalmaznak. Az elemzések során felmerül az a kérdés, hogy a közigazgatásnak az integráció irányába történő átalakítása mintegy szükségszerűen magával hozza-e a közzszolgálati jogállás, illetve jogállások konvergenciáját. Vagy éppen ellenkezőleg: a közigazgatás jelzett változása a divergenciát segíti elő?

A válaszadáshoz ismét az 1990 márciusában megjelentetett Koncepcióhoz kell visszanyúlni. Az 1992. évi változásokat megalapozó vagy inkább előkészítő Koncepció a közigazgatás egységét tekintette bázisnak, és erre építette fel az integrált közzszolgálatot, sőt bizonyos tekintetben még a szűkebb értelemben vett közigazgatáson is túlmutat. A dokumentum szerint: „Ha elfogadjuk, hogy a félszázézer közigazgatási alkalmazottra, majd ezt követően az összes költségvetésből gazdálkodó intézményre, a reprivatizáció jelentős megerősödése után pedig az összes állami alkalmazásban álló dolgozóra a személyi politika minden elemére vonatkozóan a privát és a versenyszférától különálló, azzal számos tekintetben megegyező, de néhány tekintetben ütköző koncepciót, majd jogszabályt, közzszolgálati pragmatikát szükséges kidolgozni, már állást is foglaltunk abban a kérdésben, hogy a közigazgatás személyzeti politikája nyitott vagy zárt legyen-e. Ma már a zárt rendszerű személyzeti politika terjedt el mindegyik fejlett országban, amelyre tehát a versenyszférától

²⁴ 2012. évi XCIII. törvény a járáások kialakításáról, valamint az ezzel összefüggő törvények módosításáról.

²⁵ 3078/2017. (IV. 28.) AB határozat; 3068/2016. (IV. 11.) AB végzés.

²⁶ 3078/2017. (IV. 28.) AB határozat 20–21. bekezdés.

²⁷ 3078/2017. (IV. 28.) AB határozat 22. bekezdés.

való elkülönülés, az alkalmazási, előmeneteli, bérezési és egyéb kérdések egységes, központi szabályozása jellemző.”²⁸

A közigazgatás szervezetrendszerében azonban napjainkra jóval összetettebb lett, mint amelynek bázisán a Koncepció kialakította a közszolgálatra vonatkozó elképzeléseit. A közszolgálati életpálya külön területe a közalkalmazotti életpálya, pontosabban az egyes közalkalmazotti életpályák. Látni kell azonban, hogy a közalkalmazottokról ebben az elemzésben csak a közszolgálat tágabb értelmében szólhatunk, hiszen jószerével a szűkebb közigazgatáson kívül dolgoznak, annak ellenére, hogy bizonyos igazgatási, illetve hatósági feladatokat is ellátnak. A közalkalmazottak jogállása már a Kjt. megszületésének pillanatában sem volt egyértelmű, és a későbbiekben egyre labilisabbá vált. A közalkalmazottak életpályáját, illetve életpályáit alapvetően befolyásolta a közalkalmazotti jogviszony szerkezete. A közalkalmazotti jogviszony alanyai a munkáltató és a közalkalmazott, azonban magára a jogviszonyra a fenntartó gyakorolja a döntő befolyást. Azon túl, hogy a fenntartó döntése *de facto* közvetlenül alakítja az egyéni jogviszonyt, ez a szerkezet jelentősen csökkenti a munkáltató (kölségvetési szerv) kollektív jogait és lehetőségeit, például a kollektív szerződéses tárgyalások esetén.

Erre a jogviszonybeli (*de iure, de facto*) szerkezetre azért hívjuk fel a figyelmet, mert a Kjt. 2012. évi módosítása a közalkalmazotti jogállást egyre erőteljesebben magánjogi sajátosságokkal ruházta fel, és éppen emiatt okoz zavart a fenntartó–munkáltató–közalkalmazott hármasság összefonódása. Ebben a kontextusban érdemes a fenntartó és a költségvetési szerv fogalmát érinteni. A Kjt. értelmében fenntartó a munkáltató alapító szerve vagy az a szerv, amelyre e jogot átruházták, illetve a jogszabály által kijelölt szerv vagy személy. Ebben az összefüggésben van különös jelentősége annak, hogy a munkáltató állami vagy önkormányzati költségvetési szerv. Az Áht. 7. § (1) bekezdése értelmében a költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban közfeladat ellátására létrejött jogi személy. A „közfeladat” ugyanakkor meglehetősen képlékeny fogalom, és miután egzakt törvényi meghatározása nincs, könnyen kaphat kiterjesztő értelmezést. Erre mutatott rá az a Kúria, amikor megállapította, hogy önmagában azzal, hogy egy adott önkormányzat egy feladat elvégzésére vállalkozási szerződést kötött egy konzorciummal, nem delegálta rá a közszolgáltatási önkormányzati feladatokat, nem ruházta át jogszabályban meghatározott, közutak, közterületek fenntartására vonatkozó feladatkörét.²⁹

A Kjt. rendszerbeli helyével, valamint a közalkalmazottak jogállásával összefüggő és már a törvény megalkotásakor felmerült kétségek nem oszlottak el, sőt a Kjt. „magánjogiasításával” csak erősödtek. Hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy a közalkalmazottak tekintetében hasonló, magánjogi jellegű megközelítéssel, illetve szabályozással máshol is találkozhatunk. Tipikusan ilyennek minősül az alkalmazottak (*Angestellten*) és a munkavállalók (*Arbeiter*) jogállásának kialakítása a német jogban.³⁰ A közszolgálati alkalmazottak jogállása részben hasonló a tisztviselőkéhez, részben azonban eltér attól. A hasonlóság abban áll, hogy az alkalmazottak egy közjogi jogi személy alkalmazásában állnak. Nem minősülnek hivatalnoknak (*Beamte*), azonban ez csupán egy formális elhatárolási

²⁸ Koncepció, 3.

²⁹ 6/2012. számú polgári elvi határozat. A Kúria kiemelte: „[az önkormányzat] nem delegálta rá a közszolgáltatási önkormányzati feladatokat, nem ruházta át jogszabályban meghatározott, közutak, közterületek fenntartására vonatkozó feladatkörét.”

³⁰ Lásd erről: MÜNCH 1998, 86–96.; HORST–OTTHEINZ–WERNER–FRIEDRICH 2006.

kritérium, és éppen ezért nem releváns, hogy úgynevezett *hoheitliche* feladatot látnak el, vagy sem, mert hivatalnoki minősítésük csak elenyésző kivételképpen jöhet szóba.³¹ A különbség szembeötlő szimptomája a jogviszony keletkezése, amelynek jogalapja nem kinevezés, hanem szerződés (*privatrechtlicher Vertrag*). A közalkalmazottak jogviszonyait mi sem jellemzi jobban, mint Pfohl monográfiájának címe: *Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes*.³² A német közalkalmazotti jogviszony magánjogi jellege korántsem jelenti azt, hogy ezen a területen ne lenne hangsúlyos az életpálya szabályozása. A közalkalmazotti jogviszony – mondhatni szinte kizárólagos – alakítója a tarifaszerződés, pontosabban a tarifaszerződések rendszere.³³ Ez a jogintézmény tipikus példája a kollektív szerződések jogi természetére kettősségének. Nevezetesen: a tarifaszerződés olyan szerződés, amely a gyakorlatban normaként funkcionál. A *Bundes-Angestelltentarifvertrag* (a továbbiakban: BAT) formájában és tartalmában jogszabály, amely magában foglalja a közalkalmazotti jogviszony valamennyi elemét.

A német megoldásra azért volt szükséges hivatkozni, mert egyetlen magánjogi alapozású és tartalmú jogviszonytól sem idegen az intézményesített életpálya. Idetartozik a német közalkalmazotti jogviszonyt szabályozó BAT keret-kollektív szerződés, amely az egyébként meglehetősen differenciált és szintén kollektív szerződésekkel alakított közalkalmazotti területeket egységbe fogja. Kérdés, hogy mi ennek az oka. A válasz egyértelmű: közfeladat ellátásáról van szó, amelynek színvonala, stabilitása nem lehet közömbös egyetlen társadalom számára sem.

Végezetül érintenünk kell az úgynevezett köztulajdonban lévő munkáltatók munkavállalóinak jogállását. Formálisan számos hasonlóság fedezhető fel a köztulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek és a fentiekben említett költségvetési szervek között, legalábbis a témánk szempontjából. A köztulajdonban lévő vállalkozásokat – kissé leegyszerűsítve – állami vállalkozásoknak is nevezik, de lényegesebb ennél a német jogban ismert öffentliches Unternehmen kifejezés tartalma.³⁴ Az ilyen vállalkozás megkülönböztető ismérve vagy az, hogy egy jogi jellege szerint magánjogi vállalkozásban valamilyen közjogi jogi személy többségi tulajdonrészt szerez, vagy az, hogy egy magánjogi vállalkozás közösségi célt valósít meg. Látható tehát, hogy a két megkülönböztető ismérve nem azonos alapokon nyugszik.

A hatályos magyar szabályozás meglehetősen egyszerűen intézi el a köztulajdonban lévő vállalkozások problematikáját. A vállalkozást magát „munkáltatóként” kezeli, és az Mt. 204. §-ában az ilyen munkáltatóval fennálló munkajogviszonyt szabályozza. Ez a munkajogviszony dogmatikájában semmiben nem különbözik az Mt. általános munkajogviszonyától, azaz szerződéssel jön létre, és további létszakai is a szerződéses alapozást viselik magukon. A munkajogviszony tartalmáról ugyanakkor kógens normákkal rendelkezik a jogalkotó, ami nem jelent mást, mint a felek magánautonómiájának korlátozását. A szabályozás értelmében a felmondási időre, a végkielégítésre vonatkozó rendelkezések nem engednek eltérést, és a munkaidőre vonatkozó néhány szabály is kógens az általános rendelkezésekhez képest. A szabályozás további lényeges eleme az a rendelkezés, amelynek értelmében vezető állású munkavállaló számára teljesítménykövetelményt, valamint az ahhoz kapcsolódó teljesítménybért vagy egyéb juttatást a tulajdonosi jogokat gyakorló állapíthat meg.

³¹ MÜNCH 1988, 87.

³² PFOHL 2002.

³³ MÜNCH 1988, 87.; Lásd a mindenkor hatályos *Bundes-Angestelltentarifvertragot*.

³⁴ Lásd erről: FABRY–AUGSTEN 2011. Lásd továbbá: OECD 2014.

A tulajdonosi jogkör gyakorlójának egyéb jogkört is biztosít az Mt., amely által úgy tünik, hogy az ilyen jogkört gyakorló és a közalkalmazotti jogviszonyt alapvetően befolyásoló fenntartó szerepe hasonló.

Mindezekre a szabályokra azért szükséges hivatkozni, mert az Mt. „a köztulajdonban lévő munkáltatóval fennálló munkaviszonyt” a „munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályok” között helyezte el. E fejezetben szerepel többek között a határozott idejű és a részmunkaidőre létesített munkajogviszony, a munkavégzés behívás alapján, a munkakörmegosztás, a több munkáltató által létesített munkaviszony stb. Álláspontunk szerint a köztulajdonban lévő vállalkozások által foglalkoztatottak jogállása jóval többet jelent, mint a tipikus-atipikus munkajogviszony problematikája. Ezek a vállalkozások legalább két szempont alapján csoportosíthatók. A nyereség oldaláról ezek a vállalkozások lehetnek profitorientáltak és olyanok, amelyeknél a profit, a nyereség irreleváns. Ez utóbbi azzal is összefüggésben van, hogy olyan tevékenységet látnak el a köz érdekében, amelyekre általában nem a profit szerzése jellemző.³⁵ Másrészt a köztulajdonban lévő vállalkozások némelyike monopolhelyzetben van, sokan azonban a piac aktív résztvevői. Végezetül emlékeztetünk arra, hogy ezek között találhatóak az adott nemzetgazdaság szempontjából stratégiaileg lényeges vállalkozások is.

A köztulajdonban lévő vállalkozások alkalmazottai jogállásának tisztázása differenciált megoldást indokol. Az alkalmazottak túlnyomó többségének jogállása nem releváns, vagy legalábbis csekély különbség mutatható ki a magánvállalkozások alkalmazottaihoz viszonyítva. Ugyanakkor ez nem mondható el a vállalkozás menedzsmentjéről, amelynek tagjait illetően többféle megoldás ismeretes a kinevezéstől kezdve a munkaszerződésig. Bárhogy is választ a jogalkotó, a köztulajdonban lévő vállalkozások alkalmazottainak jogállása nem kezelhető egyszerű atipikus munkajogviszonyként.

³⁵ Természetesen ez nem jelenti az adott tevékenység ellátása hatékonysága biztosításának elhanyagolását.

Vákát oldal

II. Javaslatok

E munka bevezetőjében a kutatás fő céljaként annak elemzését emeltük ki, hogy a magyar közszolgálat – különösen 2010 óta – milyen irányba fejlődött, melyek voltak, illetve lehettek a változások okai, továbbá vizsgáltuk az európai közszolgálati rendszerek főbb jellemzőit és a releváns változásokat. Elemzésünk alapvető tárgya az volt, hogy a közszolgálati jogviszony, illetve jogviszonyok nagyobb hatékonyságot szolgáló munkafeltételei (teljesítményfüggő díjazás, rugalmas munkarend stb.), valamint a jogviszony dinamikája (keletkezés, módosítás, megszüntetés) hogyan egyeztethetők össze a bürokratikus értékrenddel (hierarchia, integritás, szabályszerűség, szakmaiság, diszkriminációmentesség, kockázatkerülés stb.). A vizsgálat érinti a közalkalmazottak és a köztulajdonban vélt gazdasági szervezetek alkalmazottainak jogállását is, és arra a kérdésre keresi a választ, hogy kialakítható-e egy koherens („egységes”) törvényi szabályozás a civil közszolgálati jogalkotás területén. A kutatás nem foglalkozik részletesen a rendvédelmi és a honvédelmi közszolgálat problematikájával, ahol viszont szükséges, ott utal ezekre.

A vizsgálat hipotézise, hogy a szabályozás rendkívül fragmentálódott, a közigazgatás egyes területein eltérő szabályozási koncepciók érvényesülnek. Ezek az eltérő megfontolások fokozatosan alakultak ki, és belőlük következően a közszolgálati életpályák közötti összehangolás lehetősége legalábbis kérdéses. Mivel a kutatás premisszája a közszolgálat absztrakt egysége, bizonyítandó, hogy a közigazgatásban neoweberi alapokon (napjainkban elfogadott hivatkozás) a közszolgálat pragmatikaelemei egy egységes elvrendszeren nyugvó és jogalkotás-technikailag akár keretjellegű törvényi szabályozással összehangolhatóak-e, egyszerre eleget téve a nagyobb hatékonyság és szakmaiság követelményének. A kérdésre adandó válasz előtt azonban két szempont figyelembevétele nem mellőzhető. Az egyik a közszolgálat szűkebb közegének, magának a közigazgatásnak a változása. E változás kettős természetű. A közigazgatási rendszer átalakítása a centralizáció irányát mutatja, ugyanakkor ez a közszolgálat differenciálását hozta magával. A másik a közszolgálat tágabb vagy szűkebb értelmezése, amely több tekintetben is a közjog–magánjog hagyományos fogalom pár átértékelődésével jár együtt.

Elsőként a közigazgatás és a közszolgálat viszonyában fogalmazzuk meg javaslatunkat. A közigazgatásban jelenleg a következő rendszerek, illetve alrendszerek működnek:

- a központi közigazgatás,
- az önkormányzati közigazgatás,
- a fővárosi és megyei kormányhivataloknál és a járási hivataloknál funkcionáló közigazgatás,
- az egyes dekoncentrált szerveknél folytatott közigazgatási tevékenység,
- az autonóm államigazgatási szerveknél és az önálló szabályozó szerveknél folytatott közigazgatási tevékenység.

Ezek a rendszerek, illetve szintek a közzszolgálat, a közzszolgálati életpálya tekintetében az alábbi képletet alkotják:

- a kormánytisztviselői életpálya a központi államigazgatási szerveknél és egyes dekoncentrált szerveknél alkalmazott tisztviselőkre vonatkozik,
- a köztisztviselői életpálya hatálya az önkormányzati köztisztviselőkre terjed ki,
- az állami tisztviselők külön életpálya-szabályozása a fővárosi és megyei kormányhivataloknál és a járási hivataloknál alkalmazott tisztviselőket foglalja magában,
- speciális közzszolgálati életpálya – önmagában is differenciáltan – az úgynevezett autonóm államigazgatási szerveknél és az önálló szabályozó szerveknél alkalmazott köztisztviselőket illetően.

A közigazgatás tagozódása okainak, megfontolásainak elemzése nem feladata tanulmányunknak. Arra a kérdésre viszont e helyütt kell válaszolnunk, hogy a közigazgatás összetettsége, a feladatok differenciálódása vagy differenciálása szükségszerűen hozzá-magával a közzszolgálati életpályák jelenlegi mértékű széttöredezését. A válaszhoz az alábbiak adnak támpontot.

Mindenekelőtt a közzszolgálat mintegy másfél évszázada kialakult elvei. A már ismer-tetett elvek ugyan változtak, és kétségtelen, hogy az idők folyamán az egyes elvek tartalma változott, de napjainkban is kimutatható a közzszolgálat elveinek stabilitása. A második viszonyítási pont a tradicionális közzszolgálati jogviszony fennmaradása, amely a közigaz-gatási tevékenység személyi bázisát jelenti. Annak ellenére fenntartjuk ezt az állításunkat, hogy a közzszolgálatban ebben a tekintetben is megfigyelhető bizonyos differenciálódás, és az Európai Unió szinte valamennyi tagállamában kimutatható a szabályozás duális jel-lege. Ez közelebbről azt jelenti, hogy a közzszolgálatban a korábbiakhoz képest csökkent a kinevezett köztisztviselők aránya, és a hagyományos közzszolgálat mellett nőtt a szerző-déses alkalmazottak száma. A közigazgatás alapvető feladatait azonban ma is a tradicio-nális közzszolgálati személyzet végzi. A közigazgatás és így a közzszolgálat „privatizálása” ugyan egyes területeken jelentős, azonban ez nem változtat a közzszolgálat közjogi jellegén.

A szabályozásra tett javaslatunk további kiindulópontja a közzszolgálati jogviszony absztrakt egysége. Álláspontunk szerint dogmatikájában egy jogviszony létezik: a köz-igazgatási közzszolgálati (tisztviselői) jogviszony. Ez a jogviszony mintegy szintézise a köz-szolgálatnak. Természetesen ezen belül lehetnek eltérések, alapvetően attól függően, hogy a tisztviselők mely közigazgatási szervtípusban dolgoznak. Ezek a részletbeli eltérések azonban nem tördelhetik szét a közzszolgálati életpályát. A közzszolgálat egyes területeiben ugyanis közös, hogy szervei hatályuk valamilyen közigazgatási (államigazgatási, önkor-mányzati igazgatási vagy valamilyen speciális jogállású, de közigazgatási feladatokat ellátó) szervre terjed ki. Ebből következően – minden differenciálás ellenére – az alkalmazottak által ellátott tevékenységek jellegükben is azonosak.

A leírtak azt támasztják alá, hogy a közzszolgálatra ténylegesen egyetlen törvény meg-alkotása indokolt, a közigazgatási tisztviselők jogállásáról (a továbbiakban: Ktj.). A Ktj. hatálya kiterjedne a közigazgatásban foglalkoztatott valamennyi tisztviselőre. A törvény hatálya ugyanakkor nem terjedne ki az államhatalmi szervek hivatalaira, e hivatalok tisztviselőire vonatkozóan továbbra is külön törvényi szabályozás indokolt. Álláspontunk szerint a Ktj. hatálya nem terjed ki a Ksztv. 6. § (2)–(3) bekezdésében foglalt politikai és szakmai vezetőkre, valamint a kabinetfőnökre. Ez a tisztviselői szint a feladatok jellege

miatt sokkal inkább kötődik az adott politikai döntéshozóhoz, mint általában a mindenkori hatalomgyakorlóhoz.

A Kjt. szerkezete az alábbi lenne. Az általános szabályok a közigazgatási tisztviselők életpályájának valamennyi elemét rendezné, azaz a közigazgatási tisztviselői jogviszony statikáját és dinamikáját is. E rész egységesen vonatkozna valamennyi tisztviselőre, függetlenül attól, hogy milyen típusú közigazgatási szervnél állnak alkalmazásban. A törvény második része az önkormányzati tisztségviselők jogviszonyára vonatkozó eltérő rendelkezéseket tartalmazná. A harmadik rész az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek (együttesen „különleges jogállású közigazgatási szervek”) közigazgatási tisztviselőinek eltérő jogállását rendezné, függetlenül e szervek sokszínűségétől.

Az összefoglalóban tett javaslat a jelenleg hatályos szabályozási rendszert szerkezetében és tartalmában is jelentősen átalakítaná. Az egységes kódexszabályozás ugyanakkor véleményünk szerint megszünteti az egymástól teljesen eltérő, a közös elvi alapokat nélkülöző, széttagolt életpályákat, egyben egy koherens és átlátható életpályarendszer bevezetését szolgálja. Az egységes közigazgatási tisztviselői jogviszony keretein belül külön szól az önkormányzati köztisztviselők életpályájáról, jelezve annak jelentőségét. Véget értül integrálja a közszolgálati életpálya hálózatába a speciális jogállású közigazgatási szerveknél alkalmazott tisztviselőket.

A javaslat következő eleme a közalkalmazotti jogviszony szabályozása és ezzel együtt a közalkalmazotti életpálya általános elveinek meghatározása. A jelenlegi szabályozás az alábbi problémákat hozza felszínre. A Kjt. szabályozásának fejlődéséből kitűnően az eredeti állapothoz képest a közalkalmazotti jogviszony liberalizálódott, ugyanakkor e jogviszony háttérét közjogi szervezet határozza meg. Ebből következően az az értékelés, hogy a Kjt. a „közjog–magánjog határán” helyezkedik el, új értelmezést kapott. További kérdés, hogy a jelenlegi szabályozás képes-e átfogni „a közalkalmazott” fogalmát. Úgy tűnik, hogy nem, amit markánsan jelez a korábban egységes vagy legalábbis egységesnek hitt közalkalmazotti bértábla. Közalkalmazottak dolgoznak ugyanis a közszolgáltatások széles spektrumán, a köz- és a felsőoktatásban, az egészségügyben, a kulturális és a szociális szolgáltatások különböző területein.

De lege ferenda több megoldás is szóba jöhet. Elképzelhető lenne egy országos közalkalmazotti kollektív szerződés, amely általános keretet adna az ágazati kollektív megállapodásoknak – hasonlóan a német közalkalmazotti rendszerhez. Lényeges különbség azonban, hogy míg a német közalkalmazotti rendszer kifejezetten szerződéses alapon alapul, addig a magyar közalkalmazotti jogviszony a kinevezésen alapul, ami már önmagában a közjogi jelleget erősíti. Ebből adódóan a hazai jogi környezethez igazodva elfogadhatóbb lenne egy közalkalmazotti kerettörvény, amely tartalmazná a közalkalmazotti jogviszony statikáját és dinamikáját, meghatározná a közalkalmazotti életpálya általános elveit. E törvény rendelkezéseit alapul véve az egyes területek közalkalmazottaira vonatkozó szabályokat az úgynevezett szakmai törvényekben lehet elhelyezni. Ezzel kapcsolatban felmerül egy rendkívül kényes kérdés, nevezetesen az egységes bérezés intézményének kérdése. Álláspontunk szerint a minden részletre kiterjedő egységes illetmény szabályozás kialakítása nem lenne célravezető. A javasolt közalkalmazotti kerettörvény azonban meghatározná a bérezés elveit, az illetmény szempontjából irányadó besorolási rendszert, az alapilletmény mértékét, valamint az illetmény összetevőit.

Nézetünk szerint a leendő közalkalmazotti törvénynek alapvetően közjogi normának kell lennie, ugyanis a közigazgatás köztisztviselői és a közalkalmazottak *de facto* helyzete között sokkal több hasonlóság mutatható ki, mint a munkavállaló és a közalkalmazott relációjában.

Ami a legtágabb értelemben vett közszolgálatot, a köztulajdonban lévő vállalkozásoknál foglalkoztatott munkavállalók jogállását illeti, álláspontunk szerint nem tartható az Mt. végtelenül leegyszerűsített szabályozása. A köztulajdonban lévő vállalkozások jelentőségét a nemzetközi normák, irányelvek, ajánlások és riportok is jelzik. Ezek a vállalkozások valamilyen közjogi jogi személy gazdasági tevékenységként jelennek meg, magánjogi alapozással és környezetben. A rájuk vonatkozó nemzetközi normák jóval gazdagabb tartalommal rendelkeznek, mint az alkalmazottak jogállásának rendezése. Talán nem túlzás az a javaslat, amely a köztulajdonban lévő vállalkozások valamennyi kérdését önálló törvényben rendezné.

Az ilyen vállalkozásoknál alkalmazottak jogállása e komplex problémakörnek csupán az egyik eleme. Ezzel összefüggésben hangsúlyozzuk, hogy gazdasági vállalkozásról van szó, amely a magánjog területére tartozik. Ugyanakkor többfajta megoldás is elképzelhető, különösen a vállalkozások vezetése tekintetében. Az életpályát illetően kijelenthető, hogy nem idegen e vállalkozásoktól, hiszen a magánmunkajogban számos erre vonatkozó példát találunk.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Felhasznált idegen nyelvű irodalom

Könyvek (monográfiák, tankönyvek, kézikönyvek és kommentárok) és könyvrészletek

- ALEXY, Robert (1996): *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- BACHOF, Otto (1954): *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. Der sozialen Rechtsstaat in verwaltungsrechtlichen Sicht*. Berlin, Walter de Gruyter.
- BARTSCHER, Thomas – KRUMME, Jan Henrik – NISSEN, Regina – WICHERT, Joachim (2018): 333 *Keywords Arbeitsrecht*. Wiesbaden, Springer Gabler.
- BEKKE, Hans A. G. M. – VAN DER MEER, Frits M. (2003): *Civil Service Systems in Western Europe: An Introduction*. In BEKKE, Hans A. G. M. – VAN DER MEER, Frits M.: *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elger. 1–11.
- BERCUSSON, Brian (1999): Fundamental Social and Economic Rights in the European Community. In CASSESE, Antonio – CHAPMAN, Andrew – WEILER, Joseph eds.: *Human Rights and the European Community*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft. 624–642.
- BERTHÉLEMY, Henry (1933): *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence.
- BOROWSKY, Martin (1998): *Grundrechte als Prinzipien*. Baden-Baden, Nomos.
- BÜHLER, Ottmar (1914): *Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung*. Leipzig, Kohlhammer.
- BÜRKLIN, Wilhelm – REBENSTORF, Hilke (1997): *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*. Opladen, Leske & Budrich.
- CAMERLYNCK, Guillaume Henri (1968): *Traité de droit du travail*. Paris, Dalloz.
- CHEVALLIER, Jacques (2003): La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*, No. 1–2. 203–217.
- COLLINS, Hugh – KEITH, D. Ewing – MCCOLGAN, Aileen (2012): *Labour Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- COMPAGNON, A. Lance – HINCHLIFFE-DARRICARRÈRE, Tashia (1996): *Enforcing International Labor Rights Through Corporate Codes of Conduct*. Ithaca, Cornell University OILR School.
- DÄUBLER, Wolfgang (1993): *Tarifvertragsrecht*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- DAVIDOV, Guy (2016): *A Purposive Approach to Labour Law*. Oxford, Oxford University Press.
- DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S. (1998): *Labour Law*. London, Butterworths.
- DESPAX, Michel (1966): *Les conventions collectives, traité de droit du travail*, Paris, Dalloz.
- DWORKIN, Ronald (1978): *A Matter of Principle*. Oxford, Clarendon Press.
- EBEL, Wilhelm (1964): *Quellen und Geschichte des deutschen Arbeitsrechts*. Berlin, Duncker & Humblot.
- FABRY, Beatrice – AUGSTEN, Ursula (2011): *Unternehmen der öffentlichen Hand*. Baden-Baden, Nomos.

- FLUME, Werner (1979): *Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts*. Berlin, Springer.
- FREDMAN, Sandra – MORRIS, Gillian S. (1989): *The State as Employer: Labour Law in the Public Services*. London, Mansell.
- FRIEDMANN, Wolfgang (1971): *Law in the Changing Society*. London, Stevens & Sons.
- FRY, K. Geoffrey (2000): The British Civil Service System. In BEKKE, Hans A. G. M. – VAN DER MEER, Frits eds.: *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elger. 12–35.
- GIERKE, Otto (1868): *Das deutsche Genossenschaftsrecht*. Berlin, Weidmannsche Buchhandlung.
- GOETZ, K. Klaus (2003): The Development and Current Features of the German Civil Service System. In BEKKE, Hans A. G. M. – MEER, M. Frits eds.: *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham–Northampton, Edward Elger. 61–91.
- GRÉGOIRE, Roger (1954): *La fonction publique*. Paris, Librairie Armand Colin.
- HALLIGAN, John ed. (2003): *Civil Service System in Anglo-American Countries*. Cheltenham, Edward Elgar.
- HAURIOU, Maurice (1910): *Précis de droit administratif*. Paris, Sirey.
- HAURIOU, Maurice (2010) [1910]: *Principes de droit public*. Paris, Dalloz.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich (1896): *Philosophy of Right*. Translated by DYDE, Samuel Waters. London, G. Bell.
- HORN, Aidan (2015): *The Swedish Civil Service*. Cape Town, University of Cape Town Department of Political Studies.
- HORST, Clemens – OTTHEINZ, Scheuring – WERNER, Steingen – FRIEDRICH, Wiese (2006): *Kommentar zum Bundesangestelltentarifvertrag*. Stuttgart, Boorberg.
- HOYNINGEN-HUENE, Gerrick (1993): *Betriebsverfassungsrecht*, München, C. H. Beck.
- HUECK, Alfred – NIPPERDEY, Hans Carl (1957): *Lehrbuch des Arbeitsrechts*. München, Beck.
- HUSTER, Stefan (1993): *Rechte und Ziele*. Berlin, Duncker & Humblot.
- INGRAHAM, Patricia – MOYNIHAN, Donald (2003): Civil service and administrative reform in the United States. In HALLIGAN, John ed.: *Civil Service System in Anglo-American Countries*. Cheltenham, Edward Elgar. 174–194.
- ISENSEE, Josef (1994): Öffentlicher Dienst. In BENDA, Ernst – MAIHOFFER, Werner – VOGEL, Hans-Jochen Hrsg.: *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2. Berlin – New York, Walter de Gruyter. 1527–1577.
- JELLINEK, Georg (1892): *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg, C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- KISS, György (2011a): 97/71/EC: Part Time Work. In SCHLACHTER, Monika ed.: *EU Labour Law – A Commentary*. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer. 195–220.
- LEISNER, Walter (1989): *Der Monumentalstaat – „Größe Lösung“ – Wesen der Staatlichkeit*. Berlin, Duncker & Humblot.
- LEISNER, Walter (2007): „Privatisierung“ des öffentlichen Recht – Von der „Hoheitsgewalt“ zum gleichordneten Privatrecht. Berlin, Duncker & Humblot.
- LEISNER, Walter (2009): *Vertragstaatlichkeit. Die Vereinbarung – eine Grundform des öffentlichen Rechts*. Berlin, Duncker & Humblot.
- LUHMANN, Niklas (1999): *Grundrechte als Institution*. Berlin, Duncker & Humblot.
- MAINE, Henry Sumner (1906): *Ancient Law. Its Connection with the Early History of Society and its Relation to Modern Ideas*. New York, Henry Holt and Co.
- MANSSEN, Gerrit (1999): Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG – Anmerkungen zu einen verfassungsrechtlichen Dauerproblem. *Zeitschrift für Beamtenrecht*, Vol. 10, No. 8. 253–257.

- MAURER, Hartmut (1990): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. München, Beck.
- MAZEAUD, Antoine (2008): *Droit du travail*. Paris, LGDJ.
- McKAGUE, Kevin (2007): *Compendium of Ethic Codes and Instruments of Corporate Responsibility; A collection of influential ethics codes, principles, guidelines, standards, and other instruments of corporate responsibility in global markets*. Toronto, Schulich School of Business, York University.
- MEYER, L. John – SHADLE, C. Carolin (1994): *The Changing Outplacement Process; New Methods and Opportunities for Transition Management*. Westport–London, Greenwood Publishing Group, Inc.
- MOMMSEN, Theodor (1876): *Römisches Staatsrecht*. 1. Band. Leipzig, Verlag Von S. Hirzel.
- MORRIS, Gillian S. (2004): The Future of the Public/Private Labour Law Divide. In BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S. eds.: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple QC*. Oxford–Portland, Hart Publishing. 159–178.
- MOSSÉ, Philippe – TCHOBANIAN, Robert (1999): France. The Restructuring of Employment Relations in the Public Services. In BACH, Stephen – BORDOGNA, Lorenzo – DELLE ROCCA, Giuseppe – WINCHESTER, David eds.: *Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, Modernization or Inertia?* London – New York, Routledge. 130–163.
- MÜNCH, von Ingo (1988): Öffentlicher Dienst. In MÜNCH, von Ingo Hrsg.: *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Berlin – New York, Walter de Gruyter. 1–98.
- NEAL, C. Alan (1999): *Fundamental Social Rights at Work in the European Community*. Dartmouth, Ashgate.
- OERTMANN, Paul (1891): *Volkswirtschaftslehre des Corpus Iuris Civilis*. Berlin, Prager.
- PFOHL, Gerhard (2002): *Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes*. Stuttgart, Kohlhammer.
- PICKER, Eduard (1988): *Die Regelung „der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ – Vertragsprinzip oder Kampfprinzip?* Köln, Karl Heymanns Verlag.
- PITTARD, Marilyn – WEEKS, Phillipa (2007): *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*. Canberra, ANU E Press, The Australian National University.
- POTHIER, Robert-Joseph (2011): *Traité des obligations*. Paris, Dalloz.
- PREIS, Ulrich (1987): *Prinzipien des Kündigungsrechts bei Arbeitsverhältnissen*. München, C. H. Beck.
- RICHARDI, Reinhard (1973): *Betriebsverfassung und Privatautonomie*. Berlin – New York, Walter de Gruyter.
- ROGERS, James (1894): *Six Centuries of Work and Wages. The History of English Labour*. London, Sweet & Maxwell.
- SINZHEIMER, Hugo (1922): *Grundzüge des Arbeitsrechts*. Jena, Fischer.
- SINZHEIMER, Hugo (1927): *Über Grundgedanken und die Möglichkeit eines Einheitsarbeitsrechts in Deutschland*. Frankfurt am Main, Europa Verlag.
- STOBER, Rolf (2014): *Allgemeines Wirtschaftsverfassungsrecht*. Berlin, Kohlhammer.
- STOREY, John (1983): *Managerial Prerogative and the Question of Control*. London, Routledge & Kegan Paul.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1877): *L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris, M. Lévy.
- TOMANDL, Theodor (1974): *Treu und Fürsorgepflicht im Arbeitsrecht*. Wien–Stuttgart, Wilhelm Braumüller.
- TRENYISÁN, Máté (2015): Altered rules of work on Sundays in the retail sector. In RÓTH Erika ed.: *Via scientiae iuris*. Miskolc, Gazdász Elasztik Kft.

- TRIBE, Laurence (2000): *American Constitutional Law*. Mineola, West Group.
- VAN DER MEER, Frits M. ed. (2015): *Civil Service System in Western Europe*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar. 12–35.
- VEDEL, Georges – DELVOLVÉ, Pierre (1958): *Droit administratif*. Paris, Presse Universitaire de France.
- VENEZIANI, Bruno (1986): The Evolution of the Contract of Employment. In HEPPLER, Bob ed.: *The Making of Labour Law in Europe*. London – New York, Mansell. 31–72.
- VERKUIL, R. Paul (2007): *Outsourcing Sovereignty – Why Privatization of Government Functions Threatens Democracy and What We Can Do About It?* New York, Cambridge University Press.
- WAAS, Bernd (2003): *Flexibilität und Sicherheit im Arbeitsrecht Holland*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- WAAS, Bernd – VAN VOSS, Guus Heerma eds. (2017): *Restatement of Labour Law in Europe*. Volume I. *The Concept of Employee*. Oxford–Portland, Hart Publishing.
- WINDSCHEID, Bernhard – KIPP, Theodor (1906): *Lehrbuch des Pandektenrechts*. Frankfurt am Main, Literarische anstalt Rütten & Loening.
- WOLFF, Hans – BACHOF, Otto – STOBER, Rolf – KLUTH, Peter (2017): *Verwaltungsrecht*. Band I. München, Beck.
- ZÖLLNER, Wolfgang – LORITZ, Karl-Georg – HERGENRÖDER, Curt Wolfgang (2008): *Arbeitsrecht*. München, C. H. Beck.
- ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein (1996): *Einführung in die Rechtsvergleichung*. Tübingen, J.C.B. Mohr.

Tanulmányok, folyóiratcikkek

- ABELLEIRA, Javier Gómez (2012): The Spanish Labour Reform and the Courts: Employment Adjustment and the Search for Legal Certainty. *Spanish Labour and Employment Relations Journal*, Vol. 1, No. 1. 31–46.
- BOSSAERT, Danielle (2005): *La flexibilisation du statut des fonctionnaires: de l'emploi à vie à d'autres relations de travail plus flexibles?* Étude pour la 44^e réunion des directeurs généraux responsables de l'administration publique des États membres de l'UE. Bruxelles, European Public Administration Network.
- DEMMEKE, Christoph (2004): *Who is a Civil Servant and Who is Not – and Why?* In cooperation with DETTMER, Silke. Maastricht, European Institute of Public Administration.
- DEMMEKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *The Future of Public Employment in Central Public Administration – Restructuring in Times of Government Transformation and the Impact on Status Development*. Maastricht–Berlin–Helsinki, European Institute of Public Administration.
- FREDMAN, Sandra – MORRIS, Gillian S. (1993): Is There a Public/Private Law Divide? *Comparative Labour Law Journal*, No. 2. 115–137.
- HENDRICKX, Frank (2007–2008): Flexicurity and the EU Approach to the Law in Dismissal. *Tilburg Law Review*, Vol. 14, Nos. 1–2. 90–106.
- HOOGENBOOM, Ari (1959): The Pendleton Act and the Civil Services. *The American Historical Review*, Vol. 64, No. 2. 301–318.
- INGRAHAM, Patricia (1996): Reinventing the American Federal Government: Reform Redux or Real Change. *Public Administration*, Vol. 74, No. 3. 453–475.

- JENKINS, Rhys (2001): Corporate Codes of Conduct Self-Regulation in a Global Economy. United Nations, Research Institute for Social Development. *Technology, Business and Society Programme Paper*, No. 47.
- KRESAL, Barbara (2007): *Termination of Employment Relationships. Legal situation in the following Member States of the European Union: Bulgaria, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia*. Ljubljana, European Commission Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit F2.
- KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2016): Top Public Managers in Europe. In KUPERUS, Herma – RODE, Anita: *Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations*. The Hague, Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- MADSEN, Kongshøj (2002): *The Danish model of “flexicurity” – A paradise with some snakes*. Conference Paper, Annecy Conference on the Future of Work and Social Protection Arranged by ILO and the French Government on 16–18 January 2002 in Lyon.
- MORRIS, Gillian S. (2000): Employment in Public Services: The Case for Special Treatment. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20, No. 2. 167–183.
- NEAL, C. Alan (2000): *Industrial Relations, including Collective Disputes, in the Public Sector. General report*. Jerusalem, The XVI World Congress of Labour Law and Social Security.
- POCHARD, Marcel (2009): L’emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique. *Revue française d’administration publique*, No. 132. 689–700.
- ROLLAND, Louise (2005): «Qui dit contractuel, dit juste» (Fouillée) ...en trois petits bonds, à reculons. IX^e Congrès de l’Association internationale de méthodologie juridique. Tunis, Les principes généraux de droit. Nov. 2005.
- SVENSSON, Torsten (2002): Globalisation, marketisation and power: The Swedish case of institutional change. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, No. 3. 197–227.
- TIRABOSCHI, Michele (2008): The reform of the Italian labour market over the past ten years: a process of liberalization? *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 29, No. 4. 427–458.
- TRAXLER, FRANZ (1996): Collective bargaining and industrial change: a case of disorganization? A comparative analysis of eighteen OECD countries. *European Sociological Review*, Vol. 12, No. 2. 271–287.
- WUNDER, Bernd (2005): Das erste Beamtengesetz: Die bayerische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805. *ZBR*, Vol. 16, Nos. 1–2. 2–13.
- XIAOYONG, Hu (2006): *Corporate Codes of Conduct and Labour-related Corporate Social Responsibility; Analyzing the Self-regulatory Mechanisms of Multinational Enterprises and their Impacts to Developing Countries*. Sheffield, The Japan Institute for Labour Policy and Training.

Egyéb idegen nyelvű források

- Centre National de la Fonction Publique Territoriale (2005): *Les conditions d’emploi des agents publics locaux dans l’Europe élargie*. Elérhető: www.europaong.org/wp-content/uploads/2013/08/Document-CNFPT-16-pages.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 21.).
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The right to work. *General comment*, No. 18.
- Gesamte Rechtsvorschrift für Vertragsbedienstetengesetz 1948. Fassung vom 28. 12. 2017.

- Loi n° 83–634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.* OECD (2005): *Moderniser l'Etat: La route à suivre.* Paris, OECD.
- OECD (2012): *Human Resources Management Country Profiles. Sweden.* Forrás: www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Sweden.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 10. 01.)
- OECD (2014): *OECD Guidelines on Corporate Governance of Stated-Owned Enterprises.* Paris, OECD.
- Recommendation No. R(2000) of the Committee of Ministers to Member States on the Status of Public Officials in Europe.*
- Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation No. 198* (2013). Geneva, International Labour Office, Governance and Tripartism Department – European Labour Law Network.
- SICILIANI, Jean-Ludovic (2008): *Livre blanc sur la fonction publique.* Elérhető: www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000231.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 21.)
- Synthesis of Reform Experience in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions and Public Management* (1999). OECD PUMA/SGF 99/1. Paris, OECD.
- Termination of employment relationships. Legal situation in the Member States of the European Union* (2006). European Commission Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D2.

Felhasznált magyar nyelvű irodalom

Könyvek (monográfiák, tankönyvek, kézikönyvek és kommentárok)

- ÁDÁM Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Budapest, Osiris.
- BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez.* Budapest, Wolters Kluwer.
- BÉRCES Kamilla (2016): *Kommentár a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez.* Budapest, Wolters Kluwer.
- BERÉNYI Sándor (1992): *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat: a reform és a jogi szabályozás időszerű kérdései összehasonlító közigazgatás-tudományi megközelítésben.* Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék.
- BERKE Gyula – KISS György (2012): *Kommentár a Munka Törvénykönyvéhez.* Budapest, CompLex Kiadó.
- BERKI Erzsébet (2016): *Sztrájk 2.0.* Budapest, Dura Studio.
- BESNYÓ Béla (1899): *Justinianus institutiói Vécsey és Kajuch szerint (8-r. 7 l.).* Budapest, Pesti Lloyd.
- BUZA László (1943): *A közjog és a magánjog fogalmi elhatárolásának kérdése.* Kolozsvár, Az Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog-, Közgazdaság- és Társadalomtudományi Szakosztályának Értekezései.
- CONCHA Győző (1895): *Politika I. kötet. Alkotmánytan.* Budapest, Eggenberger-féle Könyvkereskedés.
- CSÉFFÁN József (2005): *A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény és magyarázata.* Szeged, Szegedi Rendezvényszervező Kft.
- CSÉFFÁN József (2007): *A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény és magyarázata.* Szeged, Szegedi Rendezvényszervező Kft.
- CSEHI Zoltán (2004): *A magyar magánjog általános részéről. Jogelméleti Szemle, 5. évf. 1. sz.* Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/csehi17.html> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 21.)

- EÖRSI Gyula (1977): *Jog – gazdaság – jogrendszer-tagozódás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- FÁBIÁN Adrián (2016): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- GYÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2015): *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE Szolgáltató.
- HAJDÚ József – KUN Attila szerk. (2012): *Munkajog I*. Budapest, Patrocinium.
- HALMOS Szilvia – PETROVICS Zoltán (2015): *Munkajog*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- HAZAFI Zoltán szerk. (2012): *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*. Elérhető: www.magaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01_20120331_A_Kttv_magyarázata_AROP225_online.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 23.)
- HORVÁTH István (2009): *Párhuzamos közszolgálat. A közalkalmazotti és köztisztviselői törvény együttes magyarázata*. Budapest, Saldo Kiadó.
- KÁRTYÁS Gábor szerk. (2015a): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- KÉPESNÉ SZABÓ Ildikó – BALCZER Balázs (2016): *A sztrájkjog nemzetközi, európai és hazai gyakorlata*. Budapest, Vasutasok Szakszervezete.
- KERTÉSZ István (1964): *A fegyelmi felelősség alapkérdései a munkajogban*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
- KISS György (1995): *A piac és az emberi tényező*. Budapest, Balassi Kiadó.
- KISS György (2000): *Munkajog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- KISS György (2005): *Munkajog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- KISS György (2010a): *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Pécs, Justis.
- KOVÁCS Tamás – SZEKENDI Gyöngyvér (2018): *Közszolgálati életpályák a honvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- KOZMA Anna – LŐRINCZ György – PÁL Lajos – PETHŐ Róbert (2016): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- KUN Attila (2009): *A multinacionális vállalatok szociális felelőssége*. Budapest, Ad Librum.
- LÁBADY Tamás (2014): *A magánjog általános tana*. Budapest, Szent István Társulat.
- LADIK Gusztáv (1908): *A közszolgálati alkalmazottak jogviszonyai. Az élő magyar jog*. Budapest, Pesti Nyomda Rt.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- MIHOLICS Tivadar (1994): *Magyar Munkajog*. Budapest, Unió Kiadó.
- MOÓR Gyula (1932): *A jogrendszer tagozódásának problémái*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
- PETRIK Ferenc (2011): *Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- PIRENNE, Henri (1983): *A középkori gazdaság és társadalom története*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- PRUGBERGER Tamás (2006): *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között*. Debrecen, Debreceni Egyetem.
- PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György (2014): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, CompLex.
- RADNAY József (2004): *Munkajog*. Budapest, Szent István Társulat.
- RADNAY József szerk. (1989): *Munkajogi kézikönyv*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- ROMÁN László (1996): *A munkajog alapintézményei*. II. kötet. Pécs, PTE ÁJK.

- ROSSU Balázs (2014): Munka- és pihenőidő. In HAJDÚ József – KUN Attila szerk.: *Munkajog*. Budapest, Patrocinium.
- SZAMEL Lajos (1984): Az államigazgatás személyzete. In BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVÁNCICS Imre: *Magyar Államigazgatási Jog: Általános Rész*. Budapest, BM Könyvkiadó.
- SZONTAGH Vilmos (1925): *A közigazgatás szabad belátása*. Miskolc, Magyar Jövő Nyomdaüzem és Lapkiadó Rt.
- TOMCSÁNYI Móric (1943): *Magyarország közzjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TÓTH Ferenc (1998): *Konszenzuskereső évek*. Budapest, Autonóm Szakszervezetek Szövetsége.
- VADÁSZ János (2006): *Közzszolgálati reform. A közzszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*. Budapest, Kossuth Kiadó.
- VÉKÁS Lajos (2001): *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- WELTNER Andor – NAGY László (1966): *A magyar munkajog*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- ZSUFFA István szerk. (1993): *Közzszolgálati kézikönyv*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Könyvrészletek

- BERKE Gyula (2005): Az ún. jogviszonyváltás a magyar munkajogban. In LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla – PETROVICS Zoltán szerk.: *Liber amicorum: Studia Ida Hágelmayer dedicata: Ünnepi dolgozatok Hágelmayer Istvánné tiszteletére*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.
- BERKE Gyula (2008): A munkaviszonyra vonatkozó szabályok. (Rendszertani és jogpolitikai megjegyzések a magyar munkajog jogforrási rendszeréhez). In KISS György – BERKE Gyula – BANKÓ Zoltán – KAJTÁR Edit szerk.: *Emlékkönyv Román László születésének 80. évfordulójára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. (Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata)
- DUDÁS Katalin (2013): Munkaidő. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- FARKAS Vajk (2013): Távmunka pilot-programok a spanyol közigazgatásban. In GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk.: *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében. Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban*. Budapest, Pázmány Press.
- FERENCZ Jácint (2010): Felmondási rendszerek, a felmentés indokolása a közzszférában. In SMUK Péter szerk.: *Az állam és jog alapvető értékei I*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- FERENCZ Jácint (2013): Védelemből elégtelen, indokolásból felmentve. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- GAJDUSCHEK György (2009): *Közzszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSZK.
- GAJDUSCHEK György (2012): A közhivatal viseléséhez való jog. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közzszség*. Budapest, KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely.
- GYÖRGY István (2013): A közzszolgálat fogalma, a közzszolgálati dolgozók köre. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közzszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem. 14–16.

- GYULAVÁRI Tamás (2001): Az egyenlő munkáért egyenlő bér elve. In KISS György szerk.: *Az Európai Unió munkajoga*. Budapest, Osiris.
- GYULAVÁRI Tamás (2014): A munkajogi szabályozás rendszere. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- GYULAVÁRI Tamás (2015): A közszolgálati jogviszony létesítése és módosítása. In KÁRTYÁS szerk.: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- HAZAFI Zoltán (2018): A közszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 53–64.
- HORVÁTH Attila (2015): Előmenetel. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE Szolgáltató.
- HORVÁTH István (2014): A közszolgálat munkajoga. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- HORVÁTH István (2015): A közszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei. In KÁRTYÁS Gábor szerk.: *Bevezetés a közszolgálati jogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- HORVÁTH István (2017a): Bízna és megbízzák – a közalkalmazotti vezetői státuszról. In PÁL Lajos szerk.: *A vezető tisztségviselő jogállása és felelőssége*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- HŐS Nikolett (2015a): A közszolgálati jogviszony tartalma. In KÁRTYÁS Gábor szerk.: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- KÁRTYÁS Gábor (2015b): Az előmeneteli és illetményrendszer. In KÁRTYÁS Gábor szerk.: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- KENDERES György (2015): A fegyelmi felelősségi pozitív és negatív megnyilvánulásai a munkajogban. In BARZÓ Tímea – JUHÁSZ Ágnes – LESZKOVEN László – PUSZTAHELYI Réka szerk.: *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára*. Miskolc, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért.
- KOLLONAY Csilla (2004): Az egyéni jogviták elbírálásának alternatív-intézményrendszere. In RÁCZ Réka – HORVÁTH István szerk.: *Tanulmányok a munkajog jövőjéről*. Budapest, Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium.
- LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (2000a): A munkajogviszony megszüntetése. In LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla szerk.: *A magyar munkajog I.* Budapest, Vince.
- LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (2000b): A munkaszerződés megkötése. In LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla szerk.: *A magyar munkajog I.* Budapest, Vince.
- LINDER Viktória (2013a): Státusz és pályabiztonság a közszolgálatban. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Új generáció a közigazgatás-tudományok művelésében*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Posztdoktori Konferencia utókiadványa.
- LINDER Viktória (2013b): A közszolgálati pálya biztonsága. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 145–152.
- LINDER Viktória (2013c): A minősítés és a teljesítményértékelés. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 121–134.
- LINDER Viktória (2015): A jogviszony keletkezése. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE Szolgáltató.
- MÁRTONFFY Károly (1988): Köztisztviselők szolgálati pragmatikája. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.

- MÁTHÉ Gábor (2003): Az önállósult közigazgatási szakemberképzés. In TAKÁCS Péter szerk.: *A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal-beszélgetések*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. 103.
- PETROVICS Zoltán (2014a): A munkaviszony megszűnése és megszüntetése. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- PETROVICS Zoltán (2015): Munka- és pihenőidő. In HAZAFI Zoltán – GYÖRGY István szerk.: *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE Szolgáltató.
- STUMPF István (2009): Az állam újrafelfedezése és a Neoweberiánus állam. *OKRI Szemle*, 1. sz. 110–123.
- TÁNCZOS Rita (2015a): A Kormánytisztviselői Döntőbizottság működésével kapcsolatos dilemmák. In LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla – PETROVICS Zoltán szerk.: *Liber amicorum: Studia Ida Hágelmayer dedicata: Ünnepi dolgozatok Hágelmayer Istvánné tiszteletére*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.
- TÁNCZOS Rita (2015b): A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnése és megszüntetése. In KÁRTYÁS Gábor szerk.: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

Tanulmányok

- BALÁZS István (2014a): *Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- BÉRCES Kamilla (2014): *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011–2013 közötti időszakban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- BERKE Gyula – KISS György (2005): Tizenharmadik vagy nulladik. A tárgyilagos mérlegelésen alapuló ésszerűség és ésszerűtlenség. *Fundamentum*, 9. évf. 4. sz. 97–109.
- EÖRSI Gyula (1963) Tulajdonosok és kollektívák jogágazatai: differenciálódás és integrálódás a szocialista jogrendszerben. *A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi-Történeti Tudományok Osztályának Közleményei*, XIII. kötet, 1–2. sz.
- GYÖRGY István (2014): *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- HAZAFI Zoltán (2014): Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In BOKODI Márta – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014): A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In BOKODI Márta – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 89–132.
- LINDER Viktória (2014a): *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- LINDER Viktória (2014b): *Nemzetközi trendek a közszolgálatban – Jogi szabályozás és emberi erőforrásgazdálkodási megoldások*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- LŐRINCZ Lajos (1984): A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai a fejlett tőkés országokban. *Állam és Igazgatás*, 34. évf. 1. sz. 46–50.

- MÉLYPATAKI Gábor (2015a): A közszolgálati jog történetének állomásai – a hivatásos közszolgálat megjelenésétől a XX. század első feléig. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tom. 33. 175–191.
- PETRÓ Csilla (2014): *Kompenzáció és javadalmazás a közszolgálatban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- RAB Henriett (2016): A közszolgálati különbíráskodás HR-szemponútú vizsgálata. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 1. sz. 8–12.

Folyóiratcikkek

- ÁDÁM Antal (2004): A közjogi szerződésekről. *Jura*, 10. évf. 1. sz. 5–17.
- BALÁZS István (2002): A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 10. sz. 577.
- BALOGH Arthur (1897): A közjog és a magánjogok kapcsolata. *Államtudomány és jogtudomány. Jogtudományi Közöny*, 32. évf. 38. sz. 297–299.
- BARZÓ Tímea – PRUGBERGER Tamás (2015): Munkaidő-szervezés az egészségügyben az uniós és a hazai szabályozás tükrében. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 1. sz. 22–28.
- BÉRCES Kamilla (2013a): Kihívások és kilátások – a közalkalmazotti jogviszony változásai. *HR & Munkajog*, 4. évf. 7–8. sz.
- BÉRCES Kamilla (2013b): Problémák, megoldási kísérletek és kitörési pontok – a közalkalmazotti illetményrendszer változásai. *HR & Munkajog*, 4. évf. 9. sz.
- BERKE Gyula (2013): Professzori törvénytervezet a közszolgáltatásokat érintő munkaharcról. *Jura*, 19. évf. 2. sz. 161–170.
- BOKODI Márta (2012): Munkaköri rendszer a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 21–27.
- FERENCZ Jácint (2012): Jogszerű jogbizonytalanság? A felmentés indokolásának változása a közszférában. *Miskolci Jogi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 90–103.
- FODOR T. Gábor (2016): A Munka Törvénykönyve munka- és pihenőidő szabályozásának uniós jogi megfelelőségéről. *Magyar Munkajog*, 3. évf. 2. sz. 21–36.
- HAZAFI Zoltán (2009a): Határok nélkül, avagy a közszolgálat megközelítésének problémája. *Közjogi Szemle*, 2. évf. 4. sz. 7–13.
- HAZAFI Zoltán (2015): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány*, 25. évf. elektronikus különkiadás 12–20.
- HAZAFI Zoltán (2017): A karrier és munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 5. évf. 3. sz. 74–103.
- HOLICSKA Judit (2017): Az önkormányzati hivatalban dolgozó köztisztviselők és az állami tisztviselők illetményének gyakorlati összehasonlítása. *Magyar Munkajog E-folyóirat (hllj.hu)*, 4. évf. 2. sz. 21–33.
- HORVÁTH István (2008): Merre tovább?! – Javaslatok egy új magyar közszolgálati szabályozás megalkotásához (I. rész). *Közjogi Szemle*, 1. évf. 2. sz. 33–41.
- HORVÁTH István (2017b): Közszolgálat: komparatív előnyök – hátrányokkal. *Munkajog*, 1. sz. 12–22.
- HORVÁTH István (2017c): Munkaügyi kapcsolatok – szabályozási kérdőjelek egykor és manapság. (Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professor emeritus 80. születésnapjára.) *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. különszám. 202–212.

- HORVÁTH István (2018): A közalkalmazotti jogviszony a közjog és a magánjog határán. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. (Megjelenés alatt.)
- JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közzolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 1. sz. 31–45.
- KÁRTYÁS Gábor (2015c): Sine systema chaos. A Kttv. módosításának rendszertani kritikája. *HR & Munkajog*, 6. évf. 7–8. sz. 24–30.
- KENDERES György – TÓTH Hilda (2008): Törvényi „infláció” a közzolgálat 2007. évi szabályozásában. *Gazdaság és Jog*, 16. évf. 10. sz. 22–25.
- KIS Norbert (2013): Tapasztalatok és tanulságok a Kormánytisztviselői Döntőbizottság működésének első évéről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 4. sz. 16–24.
- KISS György (2010b): A Domnica Petersen ügy tanulságai a kor szerinti diszkrimináció versus igazolt nem egyenlő bánásmód körében – hazai összefüggésekkel. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 3. évf. 1. sz. 105–118.
- KISS György (2011b): Az Andersen ügy tanulságai a magyar munkajog jövője szempontjából. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 4. évf. 2. sz. 158–178.
- KRAUSS Ferenc Gábor (2015): Kompetencia alapú javadalmazás a közzolgálati tisztviselők körében. *HR & Munkajog*, 6. évf. 1. sz. 31–35.
- KUN Attila (2006): A munkajog ‘privatizálása’? Vállalatvezetési kódexek, magatartási szabályzatok a multinacionális vállalatoknál. *Miskolci Jogi Szemle*, 1. évf. 1. sz. 51–72.
- KUN Attila (2018): A közzolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. (Megjelenés alatt.)
- LINDER Viktória (2007): Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 1. évf. 3. sz. 36–51.
- LŐRINCZ Lajos (2000): Kiválasztás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 6., 8. sz. 321–337., 449–456.
- MÉLYPATAKI Gábor (2010): A nyílt és a zárt közzolgálati rendszerek összehasonlítása. *Miskolci Jogi Szemle*, 5. évf. 2. sz. 156–178.
- MÉLYPATAKI Gábor (2012): Változó közzolgálati dogmatika az új közzolgálati törvény fényében. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 61–66.
- MÉLYPATAKI Gábor (2013): Az indokolásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közzolgálati jogban az európai jog tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 8. évf. 2. sz. 62–77.
- PÉCSI Kornél (2015): (Fél)úton az átjárhatóság felé – a tartalékállomány intézménye a közzolgálati életpályamodell tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 2. sz. 140–161.
- PETRÓ Csilla – STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2014): Formálódó új közzolgálati életpálya, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre. *Polgári Szemle*, 10. évf. 3–6. sz.
- PETROVICS Zoltán (2010): Tremmel Flórián ügye a Legfelsőbb Bíróságon: az egyetemi tanárok felmentésének kérdéséről: Legf. Bír. Mfv. I. 10504/2008/5. *Jogesetek Magyarázata (JEMA)*, 1. évf. 1. sz. 25–32.
- PETROVICS Zoltán (2017): A közzolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a szolgálatadó (munkáltató) jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 5. évf. 3. sz. 48–73.
- PLÓSZ Sándor (1876): *A keresetjogról*. Budapest, különnyomat a *Magyar Igazságügy jogtudományi folyóiratból*.

- PRUGBERGER Tamás (2015a): A munka-, a közszolgálati és a társadalombiztosítási szakbíráskodás tervezett átalakításának a terve a közszolgálati jogviták eldöntésén keresztül. *Magyar Jog*, 62. évf. 1. sz. 27–34.
- PRUGBERGER Tamás (2015b): Adalékok a munkaügyi bírósági szervezet és eljárás tervezett átalakításához. *HR & Munkajog*, 6. évf. 5. sz. 28–31.
- MÉLYPATAKI Gábor (2015b): A munkaidő és a foglalkoztatás kérdésköre különös tekintettel a vasárnapi munkavégzés tilalmára. *HR & Munkajog*, 6. évf. 3. sz. 7–12
- ROMÁN Róbert (2017): A munkaközi szünet szabályozása. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. különszám. 202–212.
- SÁRI János (1995): A gazdasági, szociális, kulturális jogok alkotmányos alapjai. *Acta Humana*, 6. évf. 18–19. sz. 186–203.
- SÁRI János (1997): A szociális jogok és a szociális állam. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 5. sz. 217–221.
- SZABÓ Imre Szilárd (2016): Bizalom hiányában – A szakszervezeti taglétszám jelentősége a magyar munkajogi szabályozásban. *Pécsi Munkajogi Közlemények (PMJK)*, 9. évf. 2. sz. 7–29.
- SZAMEL Lajos (1983): A minősítési rendszer továbbfejlesztése. *Állam és Igazgatás*, 33. évf. 2. sz. 129–139.
- SZMODIS Jenő (2005): Az érdek és a jog néhány összefüggéséről. *Jogelméleti Szemle*, 6. évf. 4. sz.
- ZACCARIA Márton Leó (2011): Egy „keresztülfekvő” jogág jellemzői – értekezés a magyar munkajog dogmatikai sajátosságairól. *Glossa Iuridica*, 2. évf. 1. sz. 118–122.

Értekezések

- BERKE Gyula (2006): *Jogutódlás a munkáltató személyében*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola.
- KÁRTYÁS GÁBOR (2011): *A munkaerő-kölcsönzés Magyarországon és az Európai Unióban*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Doktori Iskola.
- HAZAFI Zoltán (2009b): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola.
- HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola.
- HORVÁTH István (2013): *Hazai kölcsönzés – európai szemmel – A munkaerő-kölcsönzés magyar szabályozása – európai összehasonlításban, figyelemmel a 2008/104/EK irányelv jogharmonizációs követelményeire*. Habilitációs értekezés. Budapest, ELTE ÁJK.
- MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam és Jogtudományi Doktori Iskola.
- PETROVICS Zoltán (2016): *A biztonság árnyékában. A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- RÁCZ Zoltán (2002): *A munkaügyi viták megoldásának rendszerei, különös tekintettel az érdekvitákra*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam és Jogtudományi Doktori Iskola.

RÚZS MOLNÁR Krisztina (2005): *A mediáció az alternatív vitamegoldás rendszerében, különös tekintettel munkajogi szerepére*. PhD-értekezés Szeged, SZTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

Egyéb magyar nyelvű források

Államreform Operatív Program hatásértékelése. Zárójelentés (2016). Budapest, Miniszterelnökség.

BERKI Erzsébet (1998): *A köz szolgálói*. Kézirat.

CSEFFÁN József (2017): A közszolgálati jogviszonnal kapcsolatos jogvitákra vonatkozó eltérő rendelkezések. In Barabás Gergely szerk.: *CooSpace, 2017. A Közigazgatási perrendtartás bírósági tananyaga. A 2017. évi I. törvény magyarázata XXIII. fejezet – Marasztalási per/B*). Kézirat, a szerző hozzájárulásával.

Egy koncepció a közszolgálatról (Különös tekintettel az államigazgatásra) (1990). Budapest, Belügyminisztérium.

Jelentés a NAV ellenőrzéséről – A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hátralékekezelési és végrehajtási eljárási, valamint a kiemelt adózói körben gyakorolt tevékenysége szabályszerűségének, az EUOFISC rendszer működésének ellenőrzéséről (2015). Budapest, Állami Számvevőszék.

KISS György (1998): *Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái*. Kézirat. *Kjt. – Ktv., avagy egységes közszolgálati törvény?* Budapest 1998. Munkaügyi Kapcsolatok Társasága – Munkaügyi Kutatóintézet.

KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16 a versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása elnevezésű projekt. Megvalósíthatósági tanulmány (2016).

Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia.

Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020.

Közigazgatási jog. Vargha jogszeminárium. Budapest, 1940/41-es tanév.

KSH Statisztikai Tükör.

Magyary Zoltán *Közigazgatás-Fejlesztési Program* (MP 11.0).

Magyary Zoltán *Közigazgatás-Fejlesztési Program* (MP 12.0).

Internetes források

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény (2015). Elérhető: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kdb_hatarozatai_birosagi_felulvizsgalata_osszefoglalo_velemenypdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 02.)

Az egységes közszolgálati kerettörvény koncepcionális megalapozása (2003). Elérhető: www.kszs.org.hu/archiv/2003/1szmelleklet.htm (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

Az egységes közszolgálati törvény koncepciója (2003). Elérhető: www.weborvos.hu/adat/koncepcio.doc (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

BALÁZS István (2014b): *Jó közigazgatás követelményei*. Konferenciaanyag. Elérhető: real.mtak.hu/11110/1/a_jo_kozigazgatas_kovetelmenyeieloadasrev0113.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 21.)

BOSSAERT, Danielle (2005): *The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations?* Luxembourg, Survey for the 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states, European

- Institute of Public Administration, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, June 2005. Elérhető: www.eupan.eu/files/repository/03_The_flexibilisation_of_the_employment_status_of_civil_servants.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 20.)
- Collective Bargaining in the Public Service in the European Union (2015). *Working Paper*, No. 309. Geneva, International Labour Office. Elérhető: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_429795.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 23.)
- DUGUIT, Léon (2014): Les transformations du droit public – Chapitre 2. Le Service Public. *Revue générale du droit online*. Vol 44, No. 17050. Elérhető: www.revuegeneraledudroit.eu/?p=17050 (A letöltés dátuma: 2017. 12. 25.)
- EMERY, Yves – GIAUQUE, David (2014): L'univers hybride de l'administration au XXI^e siècle. Introduction. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 80, No. 1. 25–34. Elérhető: www.cairn.info/revue-internationale-des-sciencesadministratives-2014-1-page-25.htm (A letöltés dátuma: 2017. 10. 31.)
- HORVÁTH Attila (2014): *Vegyés jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Elérhető: www.magaryprogram.kormany.hu/download/f/0b/a0000/17_JOG_VegyésJogallas_AROP2217.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 16.)
- HORVÁTH István (é. n.): *Duplikált közszolgálat. A közalkalmazotti és köztisztviselői jogállás elvi és tényleges ellentmondásai*. Elérhető: www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0412/duplikalt.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 27.)
- Hős Nikolett (2015b): Igazolhatja-e a nyugdíjra való jogosultság a végkielégítés megvonását nyugdíjas munkavállaló esetén? A C-515/13 sz. Landin-ügy elemzése. *Pázmány Law Working Papers*, 6. évf. 5. sz. Elérhető: d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2015/2015-05_Hos.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 20.)
- A versenyképességet növelné a közszférában foglalkoztatottak számának csökkentése*. Elérhető: www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-versenykepesseget-novelne-a-kozszeraban-foglalkoztatottak-szamanak-csokkentese (A letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)
- New legal position for civil servants*. Elérhető: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (A letöltés dátuma: 2017. 08. 30.)
- A teljes munkaidőben alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresete a nemzetgazdaságban (2000–)*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012b.html (A letöltés dátuma: 2017. 12. 01.)
- KULISITY Mária (2002): A munkajogi bíraskodás aktuális kérdései és problémái. In GARAI Borbála – TAKÁCS Péter szerk.: *Multa rogare, rogata tenere, retenta docere. Tudományos diákköri dolgozatok 2001*. Budapest, Bibó István Szakkollégium, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. 229–292. Elérhető: www.ajk.elte.hu/file/KulisityMaria-Biraskodas.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- HAZAFI Zoltán (2011): Új közszolgálati életpálya. In GELLÉN Márton: *Új feladatok – átalakuló közszolgálat*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet. Elérhető: uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/publikacio/magyar_kotet.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 27.)
- Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport (2014): *2014. El.II.F.1/7 Közigazgatási perjog. Összefoglaló vélemény*. Budapest, Kúria. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozigazgatasi_perjog.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 25.)
- MÉLYPATAKI Gábor (2011): A kormánytisztviselői törvény az európai jog tükrében. *Sectio Juridica et Politica*, Tom. 29. 483–502. Elérhető: www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/

- tomus_29_2_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_2_2011_483-502.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 25.)
- NACSA Beáta (2013): Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neurálgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. *Budapest Working Papers on the Labour Market, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek*, 16. évf. 9. sz. Elérhető: www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 16.)
- NEUMANN László (2017): *Életpálya konferencia 2.0. (2017. május 10.). Összefoglaló*. Elérhető: www.kszsz.org.hu/images/pdf/2017/eletpalya_konferencia_2-osszefoglalo.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 20.)
- PETROVICS Zoltán (2014b): *Emberi erőforrás és közszolgálati életpálya kutatás. A jogi szabályozás munkacsoport zárótanulmánya*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Elérhető: www.magyarprogram.kormany.hu/download/4/1b/a0000/22_JOG_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 16.)
- Mégis hogy lehet, hogy Magyarországon 3 millió ember tartja el a másik 7 milliót is? (2017). *Portfolio.hu*, 2017. 08. 15. Elérhető: http://m.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/megis_hogy_lehet_hogy_magyarorszagon_3_millio_ember_tartja_el_a_masik_7_milliot_is.259205.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.)
- PRUGBERGER Tamás (2014): A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvszerű egységes szabályozásának problematikája. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 4. sz. 1–8. Elérhető: www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_4/01_Prugberger_Tamas.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 27.)
- Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről, munkaanyag* (2015). Elérhető: www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelentes%20a%20-kozigazgatasi%20perrendtartas%20koncepciojanak%20elokesziteserol.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)
- ROSTA Miklós (2012): Az új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle*, 8. évf. 3–6. sz. Elérhető: polgariszemle.hu/archivum/114-2012-december-8-efolyam-3-6-szam/szemelvenyek-az-allam-es-kozigazgatas-tudomanybol/496-az-uj-koeszolgalmati-menedzsment-es-a-magyar-zoltan-kozigazgatas-fejlesztési-program-viszonyarol (A letöltés dátuma: 2017. 12. 20.)
- RUIZ, Émilien (2017): Des économies très politiques. Dénoncer le nombre des fonctionnaires en France aux XIXe et XXe siècles. *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, Vol. 39, No. 134. Elérhető: chrhc.revues.org/5753 (A letöltés dátuma: 2017. 12. 21.)
- Termination of employment digest: A legislative review* (2000). Geneva, International Labour Office. Elérhető: www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2000/100B09_152_engl.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 05.)

Jogforrások

Törvények

Magyarország Alaptörvénye

Jogállási törvények

1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről
1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről (korábbi Mt.)
1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (Ktv.)
1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (Kjt.)
1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról (korábbi Hszt.)
1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról (Iasz.)
2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról (korábbi Hjt.)
2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról (Ktjv.)
2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról (NAV törvény)
2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjt.)
2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról (Üsztv.)
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.)
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (Mt.)
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (Hjt.)
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.)
2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről (Áttv.)

Egyéb törvények

1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről
1936. évi III. törvénycikk a kir. ítélőbíráknak és a kir. ügyészség tagjainak fegyelmi felelősségéről, áthelyezéséről és nyugdíjazásáról, továbbá a kir. bírósági és kir. ügyészségi tisztviselők fegyelmi felelősségéről
1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1989. évi VII. törvény a sztrájkokról (Sztv.)
1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (Flt.)
1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról (Gstv.)
1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról (Szja tv.)
1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (verseny-törvény)
1996. évi CXXIV. törvény a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről
2013. évi CIII. törvény egyes törvényeknek a távolléti díj számításával és a közpénzek szabályozásával összefüggő módosításáról
1997. évi LI. törvény a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény módosításáról
1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről (Tbj.)
1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (Tny.)

1999. évi LVI. törvény a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosításáról
2001. évi XVI. törvény a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról
2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról
2002. évi XIX. törvény a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény módosításáról
2002. évi XXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény módosításáról
2003. évi XX. törvény a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról
2003. évi XLV. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2005. évi CLIII. törvényt a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről
2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2007. évi CLXXIX. törvény egyes munkaügyi tárgyú törvények módosításáról
2008. évi LXI. törvény a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény módosításáról
2008. évi CX. törvény az egyes törvényeknek a tizenharmadik havi illetmény, munkabér kifizetési rendjével összefüggő módosításáról
2009. évi L. törvény a fizetési meghagyásos eljárásról (Fmhtv.)
2009. évi LXXIV. törvény az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről (Ápbtv.)
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.)
2010. évi XC. törvény egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.)
2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (Mttv.)
2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről
2011. évi LII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény módosításáról, valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezés jogáról és az információs szabadságról (Infotv.)
2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről (Nkt.)
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról (Nftv.)

2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint az ezzel összefüggő törvények módosításáról
2012. évi LXXXVI. törvény a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról (Mth.)
2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (Ve.)
2013. évi CC. törvény az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról
2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről (Kbt.)
2016. évi XXXIII. törvény az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról
2016. évi LXVII. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról
2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről
2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.)
2017. évi CXXXIV. törvény a belügyi feladatokat érintő és más kapcsolódó törvények módosításáról
2017. évi CXXXIX. törvény a Kormánytisztviselői Döntőbizottság elnevezésének megváltoztatásával összefüggő egyes törvények módosításáról
2017. évi CLXXXVII. törvény a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról

Rendeletek

Kormányrendeletek

- 38/1973. (XII. 27.) MT rendelet az államigazgatási és igazságszolgálati dolgozók munkaviszonyának egyes kérdéseiről
- 150/1992. (XI. 20.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a művészeti, a közművelődési és a közgyűjteményi területen foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonyával összefüggő egyes kérdések rendezésére
- 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról
- 356/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi intézményekben történő végrehajtásáról
- 6/2009. (I. 20.) Korm. rendelet a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak 2009. évi havi keresetkiegészítéséről
- 126/2009. (VI. 15.) Korm. rendelet a közigazgatási versenyvizsgáról
- 316/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak 2010. évi havi keresetkiegészítéséről
- 24/2011. (III. 9.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá tartozó munkáltatóknál működő szakszervezetek reprezentativitásának megállapításáról
- 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól

- 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszerológálati tisztviselők munka- és pihenő idejéről, az igazgatási szünetről, a közszerológálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről
- 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet a Kormánytisztviselői Döntőbizottságról
- 249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet a közszerológálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról
- 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszerológálati egyéni teljesítményértékelésről
- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 354/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet az állami tisztviselők teljesítményértékeléséről

Miniszteri rendeletek, utasítások

- 14/1973. (XII. 27.) MűM rendelet az államigazgatási és az igazságszerológálatási dolgozók munkaviszonyának egyes kérdéseiről szóló 38/1973. (XII. 27.) MT rendelet végrehajtásáról
- 73/2009. (XII. 22.) IRM rendelet a munkavállalói költségkevezmény megállapításáról és érvényesítésének szabályairól
- 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet a közszerológálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről26/2013. (VI. 26.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárás szabályokról, a minősítés rendjéről és a szerkezeti teljesítményértékelésről
- 46/2013. (VIII. 16.) BM rendelet az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú egyéni teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, a minősítés rendjéről és a szerkezeti teljesítményértékelésről
- 11/2015. (IV. 9.) NGM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának képzését szerológáló továbbképzési rendszeréről
- 30/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szerológálati beosztásokról és a betöltésükhöz szükséges követelményekről
- 30/2016. (XI. 15.) MvM rendelet az állami tisztviselők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásáról, az állami tisztviselők részére előírt szakirányú szakképzettség megszerzése alóli mentesülés eljárás szabályairól, valamint a Nemzeti Közszerológálati Egyetem képzése keretében megszerzett szakképzettséghez kötött munkakörök meghatározásáról
- 7/2014. (I. 31.) HM utasítás a teljesítményértékeléssel és az előmenetellel kapcsolatos egyes feladatokról

Határozatok

Kormányhatározatok

- 1034/1992. (VII. 1.) Korm. határozat a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó szervek jegyzékéről
- 1023/1995. (III. 22.) Korm. határozat a gazdasági stabilizációt szerológáló 1995. évi kiigazító intézkedésekről
- 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a közszerológálati életpályák összehangolásáról

- 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről
1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról
1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat az Államreform Bizottság felállításáról
1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat az új közszolgálati életpálya bevezetéséről
1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat az állami tisztviselői kar létrehozásáról

Alkotmánybírósági döntések

- 20/1990. (XII. 19.) AB határozat
1588/B/1991. AB határozat
32/1991. (VI. 6.) AB határozat
48/1991. (IX. 26.) AB határozat
64/1991. (XII. 17.) AB határozat
36/1992. (VI. 10.) AB határozat
4/1993. (II. 12.) AB határozat
26/1993. (IV. 29.) AB határozat
44/B/1993. AB határozat
28/1994. (V. 20.) AB határozat
55/1995. (IX. 15.) AB határozat
39/1997. (VII. 1.) AB határozat
83/B/1999. AB határozat
983/B/1999. AB határozat
11/2001. (IV. 12.) AB határozat
29/2001. (VI. 2.) AB határozat
25/2003. (V. 21.) AB határozat
22/2004. (VI. 19.) AB határozat
32/2005. (IX. 15.) AB határozat
117/2008. (IX. 26.) AB határozat
124/2008. (X. 14.) AB határozat
1008/B/2010. AB határozat
8/2011. (II. 18.) AB határozat
29/2011. (IV. 7.) AB határozat
20/2014. (VII. 3.) AB határozat
3126/2015. (VII. 9.) AB határozat
1/2016. (I. 29.) AB határozat
9/2016. (IV. 6.) AB határozat
3021/2017. (II. 17.) AB határozat
3078/2017. (IV. 28.) AB határozat
3222/2017. (IX. 25.) AB határozat
3068/2016. (IV. 11.) AB végzés

Bírósági határozatok

BH1998. 52.
BH1999. 330.
BH2001. 196.
BH2007. 24.
BH2008. 100.
EBH2006. 1544.
EBH2013. K.33.
EBH2014. M.19.
EBH2016. M.19.
EBH2016. M.8.
Legf. Bír. Mfv. I. 10504/2008/5.
Kúria Mfv. II. 10.460/2015/10.
Kúria Mfv. II. 10.564/2014/5.
Kúria Mfv. II. 10.086/2015/5.
Kúria Mfv. I. 10.464/2016/4.

Egyéb döntések

1/2001. Munkaügyi jogegységi határozat
a Szegedi Törvényszék 2.Mf.20.194/2015/6. számú ítélete

Nemzetközi és európai uniós jogforrások

Az Európai Unió Alapjogi Chartája
Európai Szociális Charta
Emberi Jogok Európai Egyezménye
C-152/73. – Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost
C-298/1994. – Annette Henke v. Gemeinde Schierke
C-515/13. – Paul Landin nevében eljáró Ingeniørforeningen i Danmark kontra ENCO A/S – VVS nevében eljáró Tekniq Delcourt v. Belgium 1970. január 17. Series A no. 11., illetve Barberà, Messegué és Jabardo v. Spanyolország 1988. december 6. Series A. no. 285-C.
129/79. – Macarthys v. Smith [1980] ECR 1275.
157/86. – Murphy v. Bord Telecom Eireann [1988] ECR 673.
318/86. – Commission v. France [1988] ECR 3559.
262/88. – Barber v. Guardian Royal Exchange [1990] ECR I-1889
77/187/EGK irányelv a munkavállalók jogainak a vállalatok, üzemek vagy vállalatrészek, üzemszervezetek átruházása esetén történő megóvására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről
97/81/EK irányelv az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról
2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról

- 2001/23/EK irányelv a munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről
- 2002/14/EK irányelv az Európai Közösség munkavállalóinak tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció általános keretének létrehozásáról
- 2003/88/EK irányelv a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól
- 2008/104/EK irányelv a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről

Állásfoglalások, vélemények

- 2/2013. (IV. 8.) KMK vélemény a munkaügyi perekben az illetékre és a munkavállalói költségkedvezményre vonatkozó szabályok alkalmazásáról
- 2014.El.II.F.1/7. Budapest, Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény)
- Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 10., 13., 25., 95. számú állásfoglalásai

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt

Olvasószerkesztő: Tóth Anikó

Korrektor: Tar Krisztina

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5945-94-6 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5945-95-3 (elektronikus)

Napjainkban egyre több szó esik a különféle életpályákról, sőt életpályamodellekről. Az életpálya a foglalkoztatottak számára mindenekelőtt a kiszámíthatóságot jelenti, a foglalkoztató számára pedig egy hosszú távra megalapozott személyzetpolitika kialakítását, a szervezet működésének hatékonyságát és a személyzetnek a foglalkoztató szempontjából lényeges stabilitását. A magánszférában az életpálya a gazdasági, piaci körülményekhez való gyors alkalmazkodást szolgálja. A közszolgálatban az életpálya az állam működésének elengedhetetlen feltétele. Ennek egyik szegmense a közszolgálati jogviszony, illetve jogviszonyok jogi szabályozásának minősége. A tanulmánykötet a közszolgálatra vonatkozó jogszabályokat elemzi, az azokban bekövetkezett változások okait igyekszik feltárni és javaslatokat fogalmaz meg a jövőbeni szabályozás kialakítására. Tekintettel arra, hogy a kézirat lezárásának időpontja 2018. március 31. volt, ezért a szerzők e kötetben az addigi jogszabályok és folyamatok elemzését végezték el.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE