STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben

Szerkesztette:
GYÖRGY ISTVÁN
HAZAFI ZOLTÁN

Dialóg Campus

Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben

Studia universitatis communia

Sorozatszerkesztő
Hautzinger Zoltán

KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYÁK A KÖZIGAZGATÁSBAN ÉS A RENDVÉDELEMBEN

Szerkesztette:
György István – Hazafi Zoltán

Dialóg Campus Kiadó ❖ Budapest

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

Szerzők
Bognár László
György István
Hazafi Zoltán
Juhász Lilla Mária
Kis Norbert
Kovácsné Szekér Enikő
Linder Viktória
Paksi-Petró Csilla

Szakmai lektor
Kiss György

Technikai szerkesztés
Ludányi Dávid

Második átdolgozott, bővített kiadás.

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© Szerzők, 2018
© Szerkesztők, 2018

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

Előszó 13

Alkalmazott rövidítések jegyzéke 14

Tudástérkép 16

1. A közszolgálat fogalma, a közszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései *(György István)* 17
   - 1.1. A közszolgálat fogalma 17
   - 1.2. A közszolgálati alkalmazottak csoportjai 20
     - 1.2.1. A közigazgatásban foglalkoztatott közszolgálati tisztviselők 20
     - 1.2.2. Az állami főhatalom szerveinek hivatalaiban, valamint egyes speciális jogállású központi szervekben dolgozók 22
     - 1.2.3. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai 22
     - 1.2.4. A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai 23
     - 1.2.5. A közalkalmazottak 23
     - 1.2.6. A bírák, ügyészek, illetve a munkájukat segítő alkalmazottak 24
     - 1.2.7. A köztulajdonban lévő gazdasági szervezetek által alkalmazottak jogállása 24
   - 1.3. A közszolgálati életviszonyok sajátosságai 25

   Ellenőrző kérdések 28

2. A közszolgálat alapelvei *(György István)* 29
   - 2.1. A közszolgálati alapelvek jellege, csoportjai 29
   - 2.2. A munkavégzés közös alapelvei 30
     - 2.2.1. A munkához való jog elve 30
     - 2.2.2. A jogegyenlőség elve 30
     - 2.2.3. Az egyenlő bánásmód elve 31
     - 2.2.4. A megfelelő munkafeltételekhez való jog 32
     - 2.2.5. A képesség szerinti teljesítés követelménye 32
     - 2.2.6. A teljesítmény szerinti megítélés követelménye 33
     - 2.2.7. A munkaerő megtartásának (fenntartásának) elve 33
     - 2.2.8. Az érdekvédelem elve 34
   - 2.3. A közszolgálat (közszolgálati tevékenység) speciális alapelvei 34
     - 2.3.1. A politikasemlegesség elve 34
     - 2.3.2. Az érdemek elsődlegességének elve 36
     - 2.3.3. A törvényesség elve 36
     - 2.3.4. Az alávetettség elve 37
     - 2.3.5. A karrier (életpálya) elve 37

2.3.6. A professzionalizmus elve 38
2.3.7. A fokozott felelősség elve 39
Ellenőrző kérdések 39

3. Átjárhatóság a közszolgálat egyes rétegei között *(Hazafi Zoltán)* 41
3.1. Az átjárhatóság jelentősége 41
3.2. A közszolgálati életpályák közös kapcsolódási pontjai 42
3.2.1. Hivatásetikai normák, kamarai típusú szakmai érdekképviselet 42
3.2.2. Munkaköralapú rendszer (előmenetel, díjazás) 43
3.2.3. Vizsgák, képzés és továbbképzés egységesítése 47
3.2.4. Teljesítményértékelés 48
3.2.5. Kiválasztás, a tartalékállomány összehangolása 49
Ellenőrző kérdések 52

4. A közszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek *(Hazafi Zoltán)* 53
4.1. A közszolgálati személyzetpolitika fogalma 53
4.2. Személyzetpolitikai rendszerek 56
4.2.1. Zárt és nyitott rendszerek 57
4.2.2. Karrier- és munkaköri rendszerek 58
4.2.3. Centralizált és decentralizált rendszerek 61
Ellenőrző kérdések 63

5. A közszolgálati személyi állomány kiválasztása *(Linder Viktória – Kovácsné Szekér Enikő)* 65

A) Általános rész *(Linder Viktória)* 65
5.1. A közszolgálati kiválasztás funkciója 65
5.2. A kiválasztási rendszerek és a kiválasztás elemei 67
5.2.1. Az alkalmazás általános feltételei 67
5.2.2. Az alkalmazás különös feltételei 68
5.2.3. A kiválasztás fázisai és módszerei 68
5.2.4. Egyéb módszerek – a kompetenciaalapú kiválasztás 71
5.2.5. A próbaidő 72
5.2.6. A kiválasztáshoz kapcsolódó alapozó képzés 72
5.2.7. Közszolgálati kiválasztási eszközök 73
5.3. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőinek kiválasztásáról 73
Ellenőrző kérdések 74

B) Hivatásos szolgálati jogviszony (*Kovácsné Szekér Enikő)* 75
5.4. A hivatásos szolgálati jogviszony létesítésének jogszabályi keretei 75
5.5. A szolgálati viszony létesítésének általános eljárási szabályai 76
5.5.1. Jelentkezés a rendvédelmi szerv állományába 76
5.5.2. A felvételi eljárás lefolytatása 77
5.5.3. Kinevezés hivatásos szolgálati jogviszonyba 77
Ellenőrző kérdések 78

6. Az előmenetel (karrier) a közszolgálatban *(Linder Viktória – Kovácsné Szekér Enikő)* 79

A) Általános rész *(Linder Viktória)* 79
6.1. A besorolásban történő, „rendes" előmenetel 80
6.1.1. Az automatikus előmenetel 80
6.1.2. Az érdemeken alapuló előmenetel 81
6.1.3. Munkaköralapú előmenetel 81
6.2. Címekben történő előmenetel 82
6.3. Vezetői előmenetel – vezetővé válás, beosztás 82
6.4. A szervezeti hierarchiában történő előrelépés 84
6.5. Egyéb karrierutak 84
6.5.1. Kiemelt (politikai) tanácsadói beosztás 84
6.5.2. A főtisztviselői karrier 85
6.6. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőinek előmeneteléről 85
Ellenőrző kérdések 87

B) Hivatásos szolgálati jogviszony (*Kovácsné Szekér Enikő)* 88
6.7. Az új előmeneteli rendszer alapjai 88
6.7.1. Előzmények (2010–2014) 88
6.7.2. Az új közszolgálati életpálya bevezetéséről szóló koncepció 88
6.8. A Hszt. szabályozásának elvi alapvetései az előmeneteli rendszer tekintetében 89
6.9. A szolgálati beosztások besorolása 90
6.9.1. A beosztások rendszere 90
6.9.2. A beosztások besorolásának módszertana 91
6.9.3. A szolgálati beosztások besorolásának eljárásrendje 91
6.10. A hivatásos állomány tagjának besorolása 93
6.11. A hivatásos állomány tagjának előmenetele 93
6.11.1. Horizontális előmenetel 94
6.11.2. Vertikális előmenetel 94
6.11.3. Soron kívüli előmenetel 95
Ellenőrző kérdések 97

7. Díjazás a közszolgálatban *(Paksi-Petró Csilla – Kovácsné Szekér Enikő)* 99

A) Általános rész *(Paksi-Petró Csilla)* 99
7.1. A közszolgálati díjazás általános jellemzői 99
7.2. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőinek díjazásáról 102
7.2.1. Alapilletmény 103
7.2.2. Illetménykiegészítés 104
7.2.3. Illetménypótlékok 104
7.2.4. Az állami tisztviselők illetménye 104
7.3. Fejlődési tendenciák a díjazásban 105
Ellenőrző kérdések 106

B) Hivatásos szolgálati jogviszony *(Kovácsné Szekér Enikő)* 107
7.4. Illetményrendszer 107
7.4.1. A Hszt. illetményrendszerének alapjai 107
7.4.2. A Hszt. illetményrendszere 107
7.4.3. Az illetmény kifizetése 110
7.5. Juttatások, költségtérítések, támogatások, érdemek elismerése 110
7.5.1. Jubileumi jutalom 110
7.5.2. Napidíj 110
7.5.3. Távolléti díj 111
7.5.4. Természetbeni ellátás 111
7.5.5. Béren kívüli juttatások (cafeteria) 111
7.5.6. Költségtérítések 112
7.5.7. Kedvezmények és támogatások 112
7.5.8. Lakhatási támogatás 112
7.5.9. Érdemek elismerése 113
7.6. Címadományozás 113
Ellenőrző kérdések 114

8. A közszolgálati alkalmazottak jogai és kötelességei *(György István – Bognár László)* 115

A) Általános rész *(György István)* 115
8.1. A jogok és kötelességek a közszférában és a magánszférában 115
8.2. A közszolgálati alkalmazottak jogai 117
8.2.1. Az alkalmazásból fakadó általános jogok 117
8.2.2. A közszolgálati jogállásból fakadó sajátos jogok 119
8.2.3. A politikai jellegű jogok 121
8.3. A közszolgálati alkalmazottak kötelezettségei 123
8.3.1. A közszolgálati alkalmazottak jogi jellegű kötelezettségei 124
8.3.2. Az etikai tartalmú kötelezettségek 126
Ellenőrző kérdések 128

B) Hivatásos szolgálati jogviszony *(Bognár László)* 129
8.4. A hivatásos szolgálati jogviszony szabályozása, a jogok gyakorlásának és a kötelezettségek teljesítésének alapvető szabályai, illetve az alapvető jogok korlátozása a szolgálati jogviszonyban 129
8.4.1. A szolgálati jogviszony szabályozási előzményei 129
8.4.2. A hatályos szabályozás rendszere 130
8.4.3. A jogok gyakorlásának és a kötelezettségek teljesítésének alapvető szabályai 131
8.4.4. Az alapvető jogok korlátozása 132
8.5. A hivatásos szolgálati viszonyban állók alapvető jogai és kötelességei 134
8.5.1. A hivatásos állományú alapvető jogai és a parancsnoki kötelezettségek kapcsolata 135

8.5.2. A hivatásos állományú alapvető kötelezettségei 137
Ellenőrző kérdések 140

9. Képzés, továbbképzés a közszolgálatban *(Linder Viktória – Kovácsné Szekér Enikő)* 141

A) Általános rész *(Linder Viktória)* 141
9.1. A képzés és a továbbképzés szerepe 142
9.2. Generalisták és specialisták – a továbbképzések tartalma és formái 144
9.3. A közszolgálati képzések és továbbképzések osztályozása, tipizálása 146
9.3.1. A közszolgálatba lépést megelőző képzés és/vagy továbbképzés 146
9.3.2. A belépéshez kapcsolódó általános továbbképzés 147
9.3.3. A munkakörhöz kapcsolódó speciális továbbképzés 147
9.3.4. Egyéb továbbképzések 147
9.4. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőire jellemző képzési, továbbképzési sajátosságokról 148
Ellenőrző kérdések 150

B) Hivatásos szolgálati jogviszony *(Kovácsné Szekér Enikő)* 151
9.5. A képzés, továbbképzés helye, szerepe a Hszt. rendszerében 151
9.6. A képesítési követelmények rendszere 152
9.6.1. Képesítési követelmények a szolgálati viszony létesítésekor 153
9.6.2. A képzési kötelezettség elmulasztásának következményei 153
9.7. Az előmenetel képzettségi feltételei 154
9.7.1. A rendfokozati vizsga 154
9.7.2. Egyes beosztások betöltéséhez szükséges képesítési követelmény – a rendészeti szakvizsga 156
9.7.3. Szakmai ismeretek fejlesztése – a továbbképzési rendszer 156
9.7.4. A vezetői kinevezés feltétele 157
Ellenőrző kérdések 157

10. Minősítés és teljesítményértékelés *(Linder Viktória – Bognár László)* 159

A) Általános rész *(Linder Viktória)* 159
10.1. Értékelés a közszolgálatban 159
10.2. Az értékelés fogalma, jelentősége a közszolgálatban 160
10.3. Az értékelés közszolgálatban alkalmazott eszközei, módszerei 160
10.3.1. A minősítés 162
10.3.2. Az egyéni teljesítményértékelés 163
10.3.3. A kompetenciák és fejlesztésük értékelése 166
10.4. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőinek értékeléséről 167
Ellenőrző kérdések 168

B) Hivatásos szolgálati jogviszony *(Bognár László)* 169
10.5. Minősítés és teljesítményértékelés közös rendszere a rendvédelmi szerveknél 169

10.5.1. A közszolgálati teljesítményértékelés közös elemei és folyamata 171
10.5.2. A hatályos teljesítményértékelési rendszer 171
10.5.3. A teljesítményértékelés szereplői 172
10.5.4. A teljesítményértékelés folyamata 173
10.5.5. Az értékelés eredményei 173
10.5.6. A teljesítményértékelés hatása a jogviszonyra 174
10.5.7. A teljesítményértékelés kötelező elemei 174
10.5.8. A teljesítményértékelés ajánlott elemei 175
10.5.9. A minősítés 175
10.6. A rendvédelmi szervek teljesítményértékelési rendszere 176
Ellenőrző kérdések 177

11. Felelősség a közszolgálatban *(György István – Bognár László)* 179

A) Általános rész *(György István)* 179
11.1. A felelősség általános kérdései 179
11.1.1. A felelősség általános fogalma 180
11.1.2. A jogi felelősség 181
11.1.3. A közszolgálat összetett felelősségi rendszere 182
11.1.4. A fegyelmi felelősség 184
11.1.5. A kártérítési-anyagi felelősség 185
Ellenőrző kérdések 187

B) Hivatásos szolgálati jogviszony *(Bognár László)* 188
11.2. Felelősségi rendszerek a hivatásos szolgálati jogviszonyban 188
11.2.1. A felelősség tárgyi tartalma 189
11.2.2. Felelősségi formák a szolgálati viszonyban 189
11.2.3. A fegyelmi felelősség megállapításának szabályai 190
11.2.4. A méltatlansági eljárás 194
11.2.5. A Becsületbíróság eljárása 195
11.2.6. Az etikai eljárás 195
11.2.7. A kárigény érvényesítése, a kártérítési eljárás 196
Ellenőrző kérdések 198

12. A közszolgálati pálya biztonsága *(Linder Viktória – Bognár László)* 199

A) Általános rész *(Linder Viktória)* 199
12.1. A pályabiztonság jellemzői a különböző közszolgálati modellekben 199
12.1.1. Pályabiztonság a zárt, karrierrendszerű közszolgálati modellben 199
12.1.2. Pályabiztonság a nyílt, állástípusú rendszermodellben 202
12.1.3. A zsákmányrendszer és a pályabiztonság 202
12.2. A pályabiztonság szabályozása és gyakorlata az Európai Unió tagállamaiban 203
12.3. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőinek pályabiztonságáról 205
Ellenőrző kérdések 206

B) Hivatásos szolgálati jogviszony *(Bognár László)* 207
12.4. A rendvédelmi életpálya biztonsága 207
12.4.1. A hivatásos életpályán maradást segítő eszközök és rendszerek 208
12.4.2. A hivatásos életpálya lezárását segítő eszközök és rendszerek 210
12.4.3. Az egzisztenciális biztonságot növelő eszközök 211
Ellenőrző kérdések 213

13. Közszolgálati hivatásetika *(Kis Norbert – Juhász Lilla Mária – Bognár László)* 215

A) Általános rész *(Kis Norbert és Juhász Lilla Mária)* 215
13.1. Az etika, hivatásetika fogalma 215
13.1.1. A közszolgálati hivatásetika jelentősége és jellemzői 216
13.2. A közszolgálati hivatásetika rendszerbeli helye a közszolgálati jogban 217
13.3. A közszolgálati tisztviselők hivatásetikai normái 219
Ellenőrző kérdések 222

B) Hivatásos szolgálati jogviszony *(Bognár László)* 223
13.4. Az etikai elvárások és a személyiség közötti kapcsolat a hivatásos szolgálatban 223
13.5. Az értékrend és etikus magatartás mint egy tanulási folyamat eredménye 223
13.6. Az etikai szabályok forrásai 225
13.7. A Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és az Etikai Eljárási Szabályzat 226
Ellenőrző kérdések 228

14. A magyar közszolgálat története *(Hazafi Zoltán)* 229
14.1. A hivatásos magyar közszolgálat kialakulása 229
14.2. A közszolgálati pragmatika elemeinek fokozatos kialakulása 232
14.3. Közszolgálat a szocialista időszakban 237
14.4. A rendszerváltozás utáni magyar közszolgálat 238
Ellenőrző kérdések 239

Irodalomjegyzék

Felhasznált jogszabályok

Vákát oldal

Előszó

Tankönyvünk a 2013-ban napvilágot látott *Közszolgálati életpályák* című egyetemi tankönyv átdolgozott és bővített kiadása. Az átdolgozásra és az új részek beiktatására az elmúlt négy esztendő oktatási tapasztalatai késztették a szerzőket. Világossá vált ugyanis egyrészről, hogy az eredeti tankönyv anyaga azoknak a hallgatóknak szükséges és elégséges, akik későbbi tanulmányaik során közszolgálati jogi ismereteket is szereznek. Azok számára azonban, akiknek a tantervében ilyen ismeretek nem szerepelnek, a *Közszolgálati életpályák* című – egyetemi közös modulhoz tartozó – tantárgy keretében a hatályos jogállási szabályok oktatására is szükség van. Másrészről a négy év oktatási és vizsgáztatási tapasztalatai arra is rávilágítottak, hogy miként szükséges a törzsanyag fejezeteit továbbfejleszteni, kiegészíteni, át- s esetleg újraírni.

Fentiekre tekintettel tankönyvünk tartalmazza a *Közszolgálati életpályák* tantárgy minden alapszakos hallgató számára kötelező törzsanyagát (az egyes fejezeteken belül *A) Általános rész* címmel jelölve), valamint a rendészettudományi oktatásban részesülő hallgatók számára szükséges jogszabályi ismereteket (az egyes fejezeteken belül *B) Hivatásos szolgálati jogviszony* címmel jelölve). A hadtudományi képzésben részt vevő hallgatók számára a szolgálati viszonyuk hatályos jogi szabályairól külön jegyzet születik.

A tankönyv törzsanyagának a tartalma koncepcionálisan nem változott. Célja a közszolgálat fogalmának, sajátosságainak megvilágítása, a közszféra és a magánszféra területén végzett munka különbségeinek bemutatása. Közszolgálati pragmatikamodelleket, igazgatási, személyzetpolitikai rendszereket tár elénk, jelezve a világban végbemenő folyamatokat is. E rész tehát nem jogi jellegű, nem vállalkozik a hatályos jogállási törvények és egyéb jogszabályok rendelkezéseinek ismertetésére.

A rendészettudományi képzésben részt vevő hallgatóknak szóló „B részek" azonban a hatályos Hszt. (a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény) és végrehajtási jogforrásai alapján mutatják be az egyes pragmatikai elemeket a kiválasztástól kezdve, az előmenetelen és illetményrendszeren át, egészen a szolgálati jogviszony megszűnéséig.

A tankönyv – tárgya által felhatalmazottan – hozzá akar járulni ahhoz, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem hallgatóiban erősödjék a közszolgálati attitűd, a közszolgálati életpálya iránti elkötelezettség.

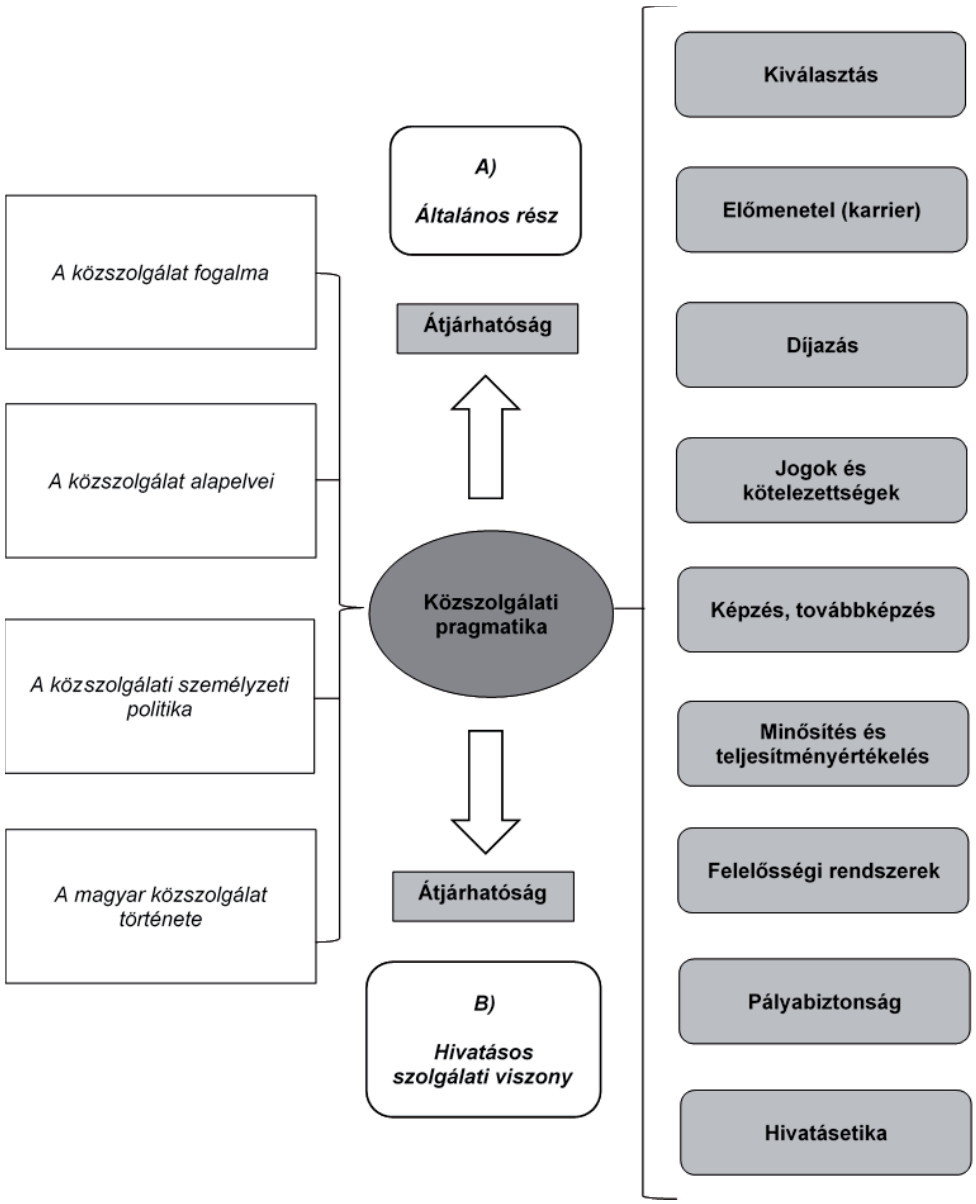
A Szerkesztők

Alkalmazott rövidítések jegyzéke

Áttv.	az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény
Beo. Rendelet	a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálati beosztásokról és a betöltésükhöz szükséges követelményekről szóló 30/2015. (VI. 16.) BM rendelet
Bjt.	a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény
Btk.	a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
HEK	Hivatásetikai Kódex
Hjt.	a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény
Hszt.	a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
Iasz.	az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény
Kjt.	a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény
Ktjv.	a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény
Ktv.	a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
Kttv.	a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
Kormányzati Személyzeti Stratégia	a Kormányzati Személyzeti Stratégiáról szóló 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat
Magyary Program	Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program
MKK	Magyar Kormánytisztviselői Kar
MRK	Magyar Rendvédelmi Kar
Mt.	a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NKE	Nemzeti Közszolgálati Egyetem
NPM	New Public Management (Új Közmenedzsment)
NVSZ	Nemzeti Védelmi Szolgálat
OKJ	Országos Képzési Jegyzék
Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
RASZB	Rendészeti Alap- és Szakvizsga Bizottság
régi Hjt.	a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény

régi Hszt.	a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény
Szabályzat	Etikai Eljárási Szabályzat
Szabs. tv.	a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
Statútumrendelet	a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet
TEK	Terrorelhárítási Központ
TÉR	Közszolgálati Teljesítményértékelési Rendszer
Üjt.	a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény
10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet	a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet
31/2015. (VI. 16.) BM rendelet	a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományát érintő személyügyi igazgatás rendjéről szóló 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet
50/2013. (II. 23.) Korm. rendelet	az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet
174/2011. (VIII. 31.) Korm. rendelet	a közigazgatási és az ügykezelői alapvizsgáról szóló 174/2011. (VIII. 31.) Korm. rendelet
273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet	a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet
274/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet	a rendészeti alapvizsgáról és a rendészeti szakvizsgáról, a Rendészeti Alap- és Szakvizsga Bizottságról, valamint a rendészeti alapvizsga vizsgabiztosi és a rendészeti szakvizsga vizsgabizottsági névjegyzékéről
321/2016. (X. 27.) Korm. rendelet	az állami tisztviselők képzéséről és továbbképzéséről szóló 321/2016. (X. 27.) Korm. rendelet
370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet	a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet

Tudástérkép



1. A közszolgálat fogalma, a közszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései

György István

„Nem tudom, mi a sorsod, de egy dolgot tudok: csak azok lesznek igazán boldogok, akik keresték és megtalálták, hogyan lehet másokat szolgálni."

(Albert Schweitzer)[1]

1.1. A közszolgálat fogalma

Bármely társadalmi tevékenységet, legyen az a közigazgatás, a rendvédelem, a honvédelem vagy az egészségügy, három alapvető összetevője bemutatásával lehet jellemezni. E három elem a szervezet, a funkció (feladat) és a személyi állomány, amelyek mindegyike különkülön diszciplínák tárgyai is lehetnének, s jelentőségük elvitathatatlan. E tankönyv írói azonosulnak Lőrincz Lajosnak a három elem viszonyáról írt gondolataival, amelyeket ugyan a közigazgatás kapcsán fogalmazott meg, de amelyek ugyanígy alkalmazhatók a rendvédelemre is.

„A közigazgatás harmadik eleme az a személyi állomány, amely a közigazgatás gépezetét működésben tartja, amely gondoskodik az ügyek intézéséről, döntéseket hoz, szervez, ellenőriz stb. Az igazgatástudomány néhány képviselőjén kívül, akik a szervezet észszerű felépítésének fontosságát hangsúlyozzák, mindenki más egyetért abban, hogy a közigazgatás magas szintű funkcionálásának elsődleges feltétele a hozzáértéssel, szakértelemmel, szervezési készséggel, hivatástudattal és felelősségérzettel rendelkező személyi állomány léte. Rossz törvényekkel, rosszul felépített szervezettel, a feladatkörök hibás megosztásával is lehet egy országot kormányozni, ha személyi állomány jól képzett, rugalmas és fegyelmezett. Ellenben a legjobb törvények, az optimális szervezeti felépítés, feladatok mértani pontosságú megosztása sem ér semmit szakképzetlen, felelőtlen, dilettáns apparátussal."[2]

A közigazgatás személyi állománya – más, a későbbiekben bemutatott hivatásrenddel együtt – a közszolgálati alkalmazottak körébe tartozik. A *közszolgálat, közszolgálati alkalmazott* kifejezés, s természetesen az általuk jelölt réteg nem volt mindig jelen a magyar

---

[1] Az idézet Albert Schweitzer Nobel-békedíjat átvevő beszédéből származik, amelyet a kitüntetett távollétében de Monicault francia nagykövet olvasott fel Oslóban, 1953. december 10-én.

[2] Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 257.

politikai és szakmai életben. E fogalmak ugyanis olyan munkát végzőkre utalnak, akik a köz, a társadalom számára látnak el különféle feladatokat, akik így az államnál vagy annak valamely széles értelemben felfogott szervénél (önkormányzatnál, állami, önkormányzati intézménynél) állnak alkalmazásban, és akikre a magánszférában alkalmazottaktól eltérő, sokszor kedvezőbb jogszabályok vonatkoznak. Szemben azokkal, akik a *magánszféra*ban, azaz gazdasági társaságoknál, társadalmi szerveknél, egyházaknál, magán- vagy alapítványi intézeteknél stb. dolgoznak. Innen nézve pedig már nem kis részben politikai kérdés, hogy egy adott társadalmi korszakban akarnak-e egy ilyen, esetenként privilegizált közszolgálati réteget működtetni a közigazgatásban, a rendvédelemben vagy az egészségügyben, oktatásban stb., másként fogalmazva: *milyen jelentőség*et tulajdonítanak ennek a rétegnek.

Anélkül, hogy részletekbe bocsátkoznánk – hiszen a közszolgálat történetét külön fejezet tárgyalja (lásd: 14. fejezet) – megjegyezzük, hogy Magyarországon sem volt ez másképp. A *két világháború között* nagy társadalmi presztízsű, jól fizetett, külön jogszabályanyaggal, úgynevezett *közszolgálati pragmatiká*val védett közszolgálati réteg működött. Közszolgálati pragmatika alatt olyan jogi szabályozást értünk, amelyben egy adott közszolgálati réteg jogviszonyának minden lényeges elemét egy vagy több törvény, illetve alacsonyabb szintű jogszabály egységesen, egymásra tekintettel, életpályát biztosítva szabályozza. A *második világháború után* aztán a munkás-paraszt hatalmat az alkotmányban is rögzítő társadalmi berendezkedésben már nem lehetett privilegizált helyzetben egy javarészt értelmiségi (vagy ahogy akkor mondták, harmadik szektorbeli) alkalmazottakból álló réteg. A korábbi – előnyöket és nagyfokú pályabiztonságot nyújtó – külön jogi szabályozást megszüntették, és a közszolgálati alkalmazottakat is besorolták az Mt. hatálya alá (bár a ’70-es, ’80-as években néhány végrehajtási kormányrendelet már tekintettel volt a réteg sajátosságaira).

Az 1980-as évek derekán azonban egyre szélesebb körben ismerik fel, mindenekelőtt a közigazgatással, az állami szervekkel foglalkozó tudósok hatására, hogy a közszférában végzett munka *más jellegű,* más jogok és kötelességek illetik és terhelik az itt dolgozókat.[3] Ezek az alkalmazottak nagyon jelentős szerepet játszanak az állami alapfunkciók megvalósításában. Hiszen az igazgatás, az igazságszolgáltatás vagy a határok védelme nyilvánvalóan ilyen funkció, de az oktatás vagy a gyógyítás nélkül sem tud normálisan működni egyetlen állam sem. Az is elvitathatatlan, hogy a társadalompolitikai döntések előkészítésében és végrehajtásában, egyáltalán a politikai mechanizmusok működtetésében is fontos szerep hárul a közszolgálatra. Semelyik választáson győztes párt (koalíció) sem lenne képes megvalósítani a választási ígéreteit, programját a közigazgatási tisztviselők nélkül, mint ahogy a társadalmi béke fenntartása is igényli adott esetben a fegyveres szervek hivatásos állományának közreműködését. Elfogadottá vált tehát, hogy a közszolgálati alkalmazottakat a sajátos helyzetüket és feladataikat pontosan kifejező *speciális jogi szabályozás* alá kell helyezni, s vissza kell állítani a közszolgálat különállását és rangját.

Az elképzelések, javaslatok megvalósítására irányuló munkálatok már 1989-ben megindultak, de csak 1992-ben jöttek létre azok a *törvények,* amelyek kifejezésre juttatták a magánszféra és a közszféra területén alkalmazottak jogállásának alapvető eltéréseit.

[3] A vonatkozó munkák közül kiemeljük Lőrincz Lajos (1996): A szocialista zsákmányrendszertől a meritsystem küszöbéig. In Baka András – Kajtár István – Lőrincz Lajos – Máthé Gábor szerk.: *A magyar közszolgálat. Közszolgálati szakemberképzés a XX. században.* Budapest, Államigazgatási Főiskola. 85–113. (a továbbiakban: Lőrincz 1996)

Ekkor alkotta meg ugyanis az Országgyűlés a Munka Törvénykönyvét, amely a versenyszféra területén működő gazdasági társaságok és más szervezetek munkavállalóinak jogállását szabályozta, illetve a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényt, amely a közigazgatásban szolgálókkal kapcsolatos tudnivalókat tartalmazta, és a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt, amely pedig a közintézményeknél alkalmazottak jogviszonyát rendezte. Ekkortól beszélhetünk a *munkajog és a közszolgálati jog kettéválás*áról. Nem részletezzük, csak megemlítjük, hogy a köztisztviselői és a közalkalmazotti törvény létrejöttével szertefoszlott ama elképzelés, amely a közszolgálatban alkalmazottak valamennyi rétegére nézve egyetlen közszolgálati törvény megalkotását tervezte.[4] Innentől természetes volt, hogy egymás után születtek meg a többi közszolgálati rétegre (fegyveresek, bírák, ügyészek) vonatkozó törvények is. E tény azonban nem jelenti, hogy a közszolgálat, a közszolgálati életpálya vagy akár a közszolgálati jog ne lennének önállóan értelmezhető fogalmak.

Annak ellenére, hogy a közszolgálat, közszolgálati alkalmazott kifejezések ma már általánosan használtak mind a szakmai körökben, mind a közvéleményben, tartalmuk sok bizonytalanság hordozója. Sem a szakirodalomban, sem a jogszabályokban *nincs egységes terminológia,* így például az egyes törvényekben a köztisztviselőnek közszolgálati, a közalkalmazottnak közalkalmazotti, a fegyveresnek szolgálati viszonya van. Nem ad eligazítást a nemzetközi gyakorlat sem. Országonként eltérő tartalmú fogalmakat használnak, még a köztisztviselőknek fordítható állományba tartozók sem esnek egybe például Angliában és Németországban vagy Franciaországban.[5]

Éppen ezért szükség van bizonyos kapaszkodókra annak meghatározására, hogy *milyen ismérvek* alapján beszélhetünk közszolgálatról, illetve tekinthetünk valakit közszolgálati dolgozónak. Kiindulásként Magyary Zoltánt hívhatjuk segítségül. Ő a közszolgálat (a közszolgálati jogviszony) meghatározásakor két fontos vonást emel ki. Az egyik az, hogy a magánjogi viszonyokkal ellentétben a közszolgálat *kinevezés*sel, azaz egyoldalú aktussal jön létre. A másik szerint pedig a közszolgálat az alkalmazottól teljes *hűség*et és *odaadás*t kíván, annak egész egyéniségét igényli, a tőle telhető legjobb teljesítményt, akár élete feláldozását is.[6]

Fentiekhez hozzátehetünk egy gyakorlatias és egy elméleti jellegű megközelítést. A *gyakorlatias* megközelítés szerint az a közszolgálati dolgozó, akit a jogállását rendező *jogszabály* (általában törvény) *annak minősít*. A döntő ismérv tehát a törvény hatálya. A legegyszerűbb példa erre a magyar közszolgálati tisztviselő, akiről a Kttv. kimondja, hogy közszolgálati jogviszonyban áll, tehát közszolgálati dolgozó.

Az *elméletibb* jellegű megközelítésben a közszolgálati alkalmazottak olyan szerveknél dolgoznak, amelyeket a *köz* (az állam, az önkormányzat) *tart fenn* részben vagy egészben (tehát költségvetési szervek), s ezek, illetve alkalmazottaik a *köz érdekében vett feladatok*at látnak el, közszolgáltatásokat biztosítanak, s – amint már említettük – gyakorta állami

---

[4] Lásd bővebben György István (1998): Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény. *Magyar Közigazgatás,* 48. évf. 3. sz.

[5] Lásd Balázs István (2000): A közszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. *Magyar Közigazgatás,* 51 évf. 11. sz.

[6] Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 387. (a továbbiakban: Magyary 1942)

alapfunkciókat valósítanak meg. Végül fontos sajátosság, hogy a szolgáltatást nyújtó alkalmazottak professzionális tudással rendelkező, a pályát *élethivatás*nak tekintő dolgozók.

Főként ez utóbbi ismérvek alapján a közigazgatási szerveknél vezető pozíciókat betöltő *politikusi réteg*et (miniszter, politikai államtitkár, polgármester, alpolgármester) nem tekintjük közszolgálati dolgozóknak. Hiszen velük szemben nem feltétlen elvárás az adott szakma professzionális ismerete, s igen nagy részük a politikai váltógazdálkodás szereplőjévé válik. A politikust egyszer egy közigazgatási szerv élén, másszor pártpolitikai funkcióban, harmadjára akár egy jelentős gazdasági társaság vezető pozíciójában láthatjuk.

Ezt a pontot a közszolgálati alkalmazott *klasszikus fogalmá*val zárhatjuk, 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."[7]

Ahhoz, hogy a fogalmat pontosan értelmezhessük, meg kell jegyeznünk, hogy megalkotója itt nemcsak a szűken vett közigazgatásra, hanem a tágabb értelmű közszolgálatra is gondolt. A meghatározásból az is kitűnik, hogy bár az alkalmazott a köz szolgálatába szegődik, jogviszonya egy konkrét szolgálatadóval (közigazgatási szervvel, fegyveres szervvel, bírósággal vagy egyetemmel stb.) jön létre. Ennek azért van különös jelentősége – és a helyzet ma is változatlan –, mert ha például jogutód nélkül megszűnik a szolgálatadó, ezzel egyidejűleg megszűnik az alkalmazott jogviszonya is. Míg ha az állammal állna a közszolgálati dolgozó jogviszonyban, egy adott szerv megszűnése a kinevezését nem szüntetné meg, csak módosítaná azt a munkavégzés helyét illetően.

1.2. A közszolgálati alkalmazottak csoportjai

A fentiekből kitűnően a csaknem egymillió embert felölelő közszolgálati alkalmazotti kör rendkívül összetett, heterogén feladatokat ellátó munkavállalói csoport. A következőkben összefoglaljuk, hogy a magyar foglalkoztatási rendszerben mely rétegeket soroljuk e körbe.

1.2.1. A közigazgatásban foglalkoztatott közszolgálati tisztviselők

A közigazgatásban működő szervek sokasága, sokféle típusa arra ösztökélte a jogalkotót, hogy a korábban majdhogynem egységes jogállási szabályanyagot megbontsa, és eltérő életpályákat hozzon létre. Korábban már utaltunk arra, hogy *1992-ben megszületett a Ktv.,* amely egyetlen törvényben szabályozta valamennyi közigazgatásban dolgozó tisztviselő jogállását. Így alapvetően ugyanazok a normák vonatkoztak az államigazgatás központi és helyi szerveiben, illetve az önkormányzatokban, s néhány autonóm szervben dolgozó köztisztviselőkre (eltérés döntően az illetményrendszerben volt kimutatható, az államigazgatási szervek dolgozói az úgynevezett illetménykiegészítésnek köszönhetően többnyire magasabb illetménnyel rendelkeztek).

Ez a helyzet *2010-ig tartott, amikor a Ktjv. megalkotásá*val a jogalkotó külön törvényt hozott az államigazgatásban dolgozó tisztviselőkre, s az egységes köztisztviselői elnevezést

[7] Magyary 1942. 376.

is félretéve *kormánytisztviselőnek* keresztelte el az ott dolgozókat. Az eltérő szabályozás hátterében minden bizonnyal az a politikai szándék húzódott meg, amely szerint erősíteni kell a kormánytisztviselők kormányhoz való kötődését. A Ktv. tovább élt, de hatálya már alapvetően csak az önkormányzati köztisztviselőkre terjedt ki. A Ktjv. nem volt hosszú életű, mert 2011-ben az Országgyűlés megalkotta a *2012. január 1-jén hatályba lépő Kttv.*-t, s egyidejűleg hatályon kívül helyezte a Ktv.-t és a Ktjv.-t is. Ettől kezdve a közös névvel közszolgálati tisztviselőknek hívott kormánytisztviselőkre és a köztisztviselőkre ugyan egyetlen törvény vonatkozott, de eltérő szabályanyaggal (valójában a másfél évig egymás mellett élő két törvény elveinek továbbvitelével).

A szabályozás ekkor sem jutott nyugvópontra, mert *2016-ban újabb jogállási törvény született: az Áttv.,* amely a kormánytisztviselők köréből kihasította a megyei, fővárosi kormányhivatalokban és azok járási hivatalaiban dolgozó úgynevezett *állami tisztviselők*et. Jelenleg tehát meglehetősen színes a kép, más jogszabályok vonatkoznak egy minisztériumi kormánytisztviselőre, mint egy megyei kormányhivatali állami tisztviselőre vagy egy önkormányzati köztisztviselőre.

Bármelyik törvényről is legyen szó, *közigazgatási szerveknél a dolgozók három típusa* különböztethető meg: 1. a kormánytisztviselők, állami tisztviselők és köztisztviselők; 2. a kormányzati ügykezelők, állami ügykezelők és közszolgálati ügykezelők; valamint 3. a fizikai alkalmazottak. A *kormánytisztviselők, állami tisztviselők és a köztisztviselők* vagy vezetők, vagy nem vezetők (utóbbiakat érdemi ügyintézőknek is szokás hívni) lehetnek, de mindenképp ők azok, akik a közigazgatási szerv feladatait valósítják meg. Csak felvillantva a legjellemzőbbeket: hatósági jogalkalmazói feladatokat látnak el (engedélyeket adnak, kötelezneknek valamilyen magatartásra, tiltanak valamilyen tevékenységet, magatartást), irányítási, felügyeleti, ellenőrzési feladatokat végeznek, közreműködnek jogszabályok előkészítésében, közszolgáltatásokat szerveznek (egészségügyi, oktatási, szociális területen). Tevékenységük jelentős részében közhatalmat, úgynevezett állami impériumot alkalmaznak. Ennek birtokában az állampolgárokat és szerveiket (a jogalanyokat) kényszeríthetik bizonyos magatartások megtételére vagy akár a magatartástól való tartózkodásra. Erre tekintettel teljesen érthető, hogy csak magyar állampolgárok lehetnek, hiszen az állam nevében alkalmazzák az impériumot.

Fontos, hogy a közszolgálati tisztviselőket és az állami tisztviselőket az iskolai végzettségük alapján két fő csoportba sorolja a törvény: a felsőfokú és a középfokú iskolai végzettséggel rendelkezőkre. A két csoportban eltérőek az illetmények, más és más besorolási elnevezéssel illetik a csoportokhoz tartozókat, más címeket lehet szerezni, a középfokú végzettségűek nem lehetnek vezetők: tehát szemmel láthatóan erőteljesen preferálja a jogalkotó a magasabb végzettséget.

A kormányzati, állami és közszolgálati *ügykezelők* legfontosabb feladata a kormánytisztviselők és köztisztviselők munkájának a támogatása. Ők a titkárnők, leírók, az ügyiratkezelői feladatokat ellátó kollégák. Bár jogállásuk eltér a kormánytisztviselők és köztisztviselők jogállásától, a Kttv. és az Áttv. szabályozza a jogviszonyukat. Ennek oka az, hogy tevékenységük ezer szállal kötődik a közszolgálati és állami tisztviselők munkájához, megismerik az ügyeket, esetleg állam- vagy szolgálati titkok birtokába jutnak. Helyes tehát, ha jogállásukat ugyanaz a törvény rendezi, mint a tisztviselőkét, még ha egyszerűbb szabályokkal is, mint a kormánytisztviselők, állami tisztviselők vagy köztisztviselők esetében.

A *fizikai alkalmazottak*at (gépkocsivezetők, fűtők, gondnokok stb.) egyik közszolgálati jogállási törvény sem tekinti a szűkebben vett közszolgálati réteghez tartozónak annak ellenére, hogy ugyanazokban a szervekben dolgoznak, mint a tisztviselők vagy az ügykezelők. Erre tekintettel ezeknek az alkalmazottaknak a jogviszonyára az Mt. hatálya terjed ki. Ez a megoldás helyes, hiszen a fizikai alkalmazottak munkája nem mutat közszolgálati jellegzetességeket, ugyanazokat a feladatokat látják el, ugyanolyan módon, mint például a gazdasági társaságoknál dolgozó társaik.

1.2.2. Az állami főhatalom szerveinek hivatalaiban, valamint egyes speciális jogállású központi szervekben dolgozók

A jogalkotó észlelte, hogy az államhatalmi szervek és közjogi méltóságok hivatalaiban, továbbá az egyes speciális jogállású központi szervnél dolgozó tisztviselők munkája semmiben sem különbözik a közszolgálati tisztviselők tevékenységének jellegétől. Ezekben is igazgatási, szervezői, jogalkalmazási, illetve irányítási, felügyeleti és ellenőrzési tevékenység folyik. Erre tekintettel úgy döntött, hogy törvény eltérő rendelkezésének hiányában rájuk nézve is a Kttv. szabályait kell megfelelően alkalmazni. Figyelemmel azonban ezeknek a szerveknek a függetlenségére és a hatalmi ágak rendszerében való elhelyezkedésükre, az itt szolgálókra nem a kormánytisztviselői, hanem a köztisztviselői szabályok az irányadóak. Az ide tartozó szerveket négy csoportba sorolhatjuk. Az első az *állami főhatalom szerveinek hivatalai:* Köztársasági Elnöki Hivatal, Országgyűlés Hivatala, Alkotmánybíróság Hivatala, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. A második az úgynevezett *autonóm államigazgatási szervek:* Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hivatala, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzési Hatóság, Nemzeti Választási Iroda. A harmadik az úgynevezett *önálló szabályozó szervek:* Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala. Végül a negyedik csoport az első háromba nem sorolható, *autonóm vagy speciális jogállású szervek*: Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala, Országgyűlési Őrség köztisztviselői és ügykezelői.

Jegyezzük meg, hogy e körben természetesen csak a hivatalnokokról beszélünk, maga a köztársasági elnök, az országgyűlési képviselő, az alkotmánybíró vagy az MTA tagja nem tekinthető szoros értelemben vett közszolgálati dolgozónak!

1.2.3. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai

A közszféra és a magánszféra elválasztásának idején, nevezetesen 1996-ban megszületett a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény. E jogszabály még hatálya alá vonta a Magyar Honvédség hivatásosait is, tehát valamennyi fegyveres és rendvédelmi szervnél szolgálóra egyetlen törvény rendelkezései vonatkoztak. 2001-ben aztán (NATO-csatlakozásunk után nem sokkal) az Országgyűlés megalkotta a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú tagjainak jogállásáról szóló

törvényt, kivonva őket a megmaradó Hszt. hatálya alól, s ettől kezdve mindig két törvény rendezte, s rendezi napjainkban is a hivatásosok jogállását. Fontos hangsúlyozni, hogy a hivatásosok jogállását, mert a honvédségnél és a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél dolgozhatnak köztisztviselők, közalkalmazottak, sőt az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalók is.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szerveket, az ott szolgálatot teljesítők jogállására tekintettel – tárgyunk szempontjából – *két fő csoportba* sorolhatjuk. A csoportosítási ismérv az, hogy bár minden fegyveres szervnél korlátozzák a hivatásosok állampolgári jogait (mely korlátozásokat ők el is fogadnak), a kötöttségek nem egyformák.

A súlyosabb korlátozásoknak kitett hivatásosok körébe a rendőrségnél (ne feledjük, hogy ide tartoznak ma már a volt határőrség hivatásosai is), a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál és az Országgyűlési Őrségnél alkalmazott hivatásosok tartoznak. Csak példaként: ők párt tagjai nem lehetnek, pártpolitikai tevékenységet nem folytathatnak.

A második csoportba tartozó hivatásos katasztrófavédelmi, vám- és pénzügyőrségi, büntetés-végrehajtási szervek hivatásosai több joggal bírnak, így például lehetnek párt tagjai, igaz, annak vezetői nem, s nyilvános pártpolitikai tevékenységet sem folytathatnak.

1.2.4. A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai

Az előző pontban leírtuk a hivatásos katonákra vonatkozó joganyag fejlődését. Most rögzítsük tehát, hogy napjainkban a Hjt. kizárólag a Magyar Honvédségnél szolgálatot teljesítő hivatásos és a szerződéses állományú katonákra, valamint a tényleges szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonákra, a honvédtisztjelöltekre és a honvédaltisztjelöltekre terjed ki! Visszautalva a rendvédelemben dolgozó hivatásosok jogállására, megállapíthatjuk, hogy a hivatásos katonák is abba a csoportba tartoznak, akiknek a jogait a *törvény súlyosabban korlátozza.* Így például ők sem lehetnek párttagok és nem folytathatnak semmilyen pártpolitikai tevékenységet.

1.2.5. A közalkalmazottak

E réteg tagjai állami vagy önkormányzati költségvetésből gazdálkodó közintézetek alkalmazottai. Lényeges tehát, hogy a szolgálatadójuk *közintézeti jogállású szerv.* Az intézetek közreműködnek a közigazgatási feladatok (közszolgáltatások) nyújtásában, azonban lényegesen különböznek a közigazgatási szervektől, legfőképpen abban, hogy általában nem gyakorolhatnak állami impériumot (ritka kivételek lehetnek, például kényszergyógyítás esetében, de nem ez a jellemző).

A közintézetek legfontosabb *fajtái:*

– az oktatási intézetek (például óvodák, általános és középiskolák, egyetemek és főiskolák),
– a kulturális intézetek (például könyvtárak, múzeumok, színházak, művelődési házak),
– egészségügyi intézetek (például szakorvosi rendelők, kórházak),
– szociális intézetek (például bölcsődék, szociális otthonok),

– gyermek- és ifjúságvédelmi intézetek (például családok átmeneti otthona, otthont nyújtó ellátás, utógondozó ellátás).

A közalkalmazottakat foglalkoztató közintézetek jellemzője, hogy a tulajdonos, a fenntartó az *állam* vagy az *önkormányzat*. Így nem számít közalkalmazottnak például az egyházi egyetem oktatója, az alapítványi szociális otthon gondozója vagy a magánkórház orvosa, még akkor sem, ha egyébként részt vesznek az állami feladatok megvalósításában. Megfigyelhető azonban, hogy ez utóbbi intézetek jelentős része vagy jogszabály előírása alapján, vagy anélkül, bizonyos mértékben alkalmazza saját dolgozóira a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény egyes előírásait.

A közalkalmazottaknál a törvény nem sorolja csoportokba a dolgozókat, így az iskola igazgatója és takarítónője *egyformán közalkalmazott*nak minősül, nézetünk szerint – a köztisztviselőknél jelzettek alapján – elméletileg nem megalapozottan. Amíg jelentős a különbség például egy egyetemi oktató és egy bankár tevékenységének közszolgáltatási jellege között, addig ez a különbség már nem mutatható ki az egyetem vagy a bank irodáit takarító alkalmazott munkájában.

Végül jegyezzük meg, hogy a Kjt. rendelkezései állnak legközelebb a munkajogi szabályokhoz, ugyanis a közalkalmazottakra vonatkozó normaanyag a legkevésbé szigorú, jogállásuk jellege szerint a legtöbb szabadsággal a közalkalmazottak rendelkeznek. Ugyanakkor alig rendelkeznek többletjogosultságokkal a munkavállalókhoz képest.

1.2.6. A bírák, ügyészek, illetve a munkájukat segítő alkalmazottak

A bírákat és ügyészeket külön-külön csoportba is sorolhatnánk, jelenleg azonban – az ügyészség sokszor szorgalmazott jogállás-változtatásáig (hogy ugyanis kerüljön a végrehajtó hatalmi ágba) – ugyanahhoz a hatalmi ághoz (igazságszolgáltató hatalmi ág) való tartozásuk megengedi összekapcsolásukat. A bírákat titkárok, fogalmazók, tisztviselők, ügykezelők és – itt is vitatható módon – fizikai alkalmazottak támogatják; az ügyészek mellett pedig a fentieken túl nyomozókat is találunk. Külön ki kell végül emelnünk az igazságügyi szakértőket és a jelölteket. Az imént felsorolt alkalmazottak három törvény hatálya alatt állnak: a bírákra a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény, az ügyészekre a legfőbb ügyészről, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészségi életpályáról szóló törvény, míg a többi igazságügyi alkalmazottra az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló törvény rendelkezései vonatkoznak.

1.2.7. A köztulajdonban lévő gazdasági szervezetek által alkalmazottak jogállása

A közvállalatok dolgozói napjainkban csak elméleti kategóriát jelentenek hazánkban, hiszen a hatályos jog szerint munkaviszonyban állnak az Mt. szabályai szerint.

Azonban a két világháború közötti Magyarországon, és számos európai országban ma is közszolgálati dolgozónak számítottak, illetve számítanak, mint például a közlekedési, a csatorna- vagy a postavállalatok dolgozói. Ennek oka az, hogy ezek a vállalatok vagy állami tulajdonban vannak, vagy állami támogatásból működnek, közszolgáltatásokat

nyújtanak, valamint általában nem termelnek profitot. Így az ott dolgozók többnyire nem is kapnak a versenyszférában elérhető nagyságú fizetést, ellentételezésként azonban megilletik őket a közszolgálati jogállással együtt járó előnyök, esetleges privilégiumok.

1.3. A közszolgálati életviszonyok sajátosságai

Az előző két pontban kísérletet tettünk a közszolgálat fogalmának meghatározására, beleértve a közszolgálati alkalmazottak rétegeinek összegyűjtését is. Hogy teljes legyen a kép, vizsgáljuk meg a közszolgálati tevékenységet jellemző *életviszonyokat, a közszolgálati alkalmazottak tevékenységét meghatározó szervezeti, költségvetési, feladatbeli,* illetve *egyéb sajátosságok*at! Ezeket akkor értjük meg igazán, ha összevetjük őket a magánszféra hasonló viszonyaival.

a) Talán a legjellemzőbb sajátossága a közszolgálati alkalmazottak életviszonyainak az általuk ellátott feladatok jellege, hiszen ez tölti ki mindennapjaikat. Amint korábban a fogalom kapcsán már röviden említettük, a közszolgálati alkalmazottak mindegyike *közfeladatokat lát el,* másképpen fogalmazva az állampolgárok és szervezeteik közszükségleteit elégíti ki. Olyan szolgáltatásokról van itt szó, amelyeket a társadalom valamennyi tagja igénybe vesz (mindnyájan járunk iskolába; orvoshoz fordulunk, ha kell; rendelkezünk a közigazgatási szerv által kiadott személyi igazolvánnyal; élvezzük a rendőrség nyújtotta biztonságot stb.), vagy potenciálisan igénybe vehet (bírósághoz fordulunk, ha peres ügyünk van; eloltja a katasztrófavédelem az égő házunkat stb.).

A magánszférában olyan termelési, értékesítési, szolgáltatási feladatokat látnak el, amelyek nem tekinthetők közfeladatnak. Természetesen vannak olyan ágazatok, gazdasági társaságok, amelyek szolgáltatásait sokan igénybe veszik, gondoljunk csak a nagy élelmiszerüzlet-láncokra! Ezektől a közfeladatokat úgy tudjuk elhatárolni, ha szembeállítjuk egymással a szolgáltatásokat és az ellenszolgáltatásokat. A közszférában nyújtott szolgáltatásokért vagy nem kérnek egyáltalán ellenszolgáltatást, vagy csak olyan mértékűt, amely nem fedezi a szolgáltatás tényleges értékét. Ha a katasztrófavédelem eloltja a villámcsapástól kigyulladt házunkat, utána nem nyújtja be a számlát. Ugyancsak ingyenes például a személyi igazolvány igénylése vagy meghosszabbítása. Ám ha építési engedélyt kérünk, azért már igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetnünk, amelynek összege azonban messze nem fedezi az engedély kiadása mögött meghúzódó személyi és tárgyi költségeket. A magánszférában mindez elképzelhetetlen. A gazdasági tevékenység alapja, hogy a nyújtott szolgáltatásért olyan ellenszolgáltatást kell kérni, amely fedezi az összes költséget és még hasznot is tartalmaz.

b) Valamennyi közszolgálati réteg közvetlenül vagy közvetve a *központi költségvetésből származó támogatásból* kapja az illetményét. Közvetlenül, ha állami szervezetnél dolgozik (például rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél, minisztériumban, bíróságnál vagy felsőoktatási intézményben), közvetve, ha önkormányzatnál vagy önkormányzati intézménynél (például önkormányzati óvodában vagy a polgármesteri hivatalban). Ez utóbbiaknak a költségvetése is az államháztartás alkotórésze, s a magyar önkormányzatok jelentős részének nincs is más bevétele a központi költségvetési támogatáson kívül. Minthogy továbbá

a közszolgálati szervek, amelyek – mint említettük – a szolgáltatásaikért vagy nem kapnak semmilyen ellenszolgáltatást, vagy csak csekély mértékűt, az alkalmazottaik illetményéhez vagy egyáltalán nem tudnak hozzájárulni, vagy csak szerény mértékben (például önkormányzatoknál egyes támogatásokat, juttatásokat saját forrásból biztosíthatnak a polgármesteri hivatal köztisztviselőinek). A magánszférában ugyanakkor az állami támogatás vagy pályázat csak kivételesen van jelen. A munkavállalók bérét alapvetően a *gazdasági társaság bevételéből* kell biztosítani, s tulajdonosi döntés, hogy bevételeiből mennyit fordít fejlesztésekre, beruházásokra, a részvényesek osztalékára, illetve a munkavállalók bérére. Amíg a magánszférában a csőd- vagy felszámolási eljárás sajnos mindennapos jelenség, addig a közszférában, s mindenekelőtt az állami szektorban ez elképzelhetetlen. Még az önkormányzatoknál is csak adósságrendezési eljárásra kerülhet sor, amely azonban – értelemszerűen – nem eredményezheti az önkormányzat megszűnését.

c) A közszférában – ha nem is egyforma mértékben, de – lehetőség van az *állami kényszer* alkalmazására. Míg a bírák, ügyészek szinte mindig, addig a fegyveresek és a köztisztviselők az egyes feladatok jellegéből következően élhetnek kényszerítő eszközökkel (például a hatósági eljárás során a köztisztviselő vagy a közrend biztosítása érdekében a rendőr). Még a közalkalmazottak is igénybe vehetik esetenként az impérium lehetőségét (gondoljunk az egyetemi oklevél kiadása mögött meghúzódó állami akaratra, amely alapján mindenki köteles elfogadni az oklevélben szereplő képesítést). A magánszférában erre nincs lehetőség, a gazdasági társaságok és más magánszereplők nem vehetik igénybe az állami kényszer eszközét, hiszen ők nem a köz érdekében járnak el. Céljaikat gazdasági eszközökkel, a magánjog által biztosított szabályok keretei között érhetik el. Csak ritka kivételként ruház fel az állam egyes magánszervezeteket közhatalmi jogosultsággal (kvázi közigazgatási hatáskörrel), példaként említhetjük a hegyközségeknek a borvidékeken érvényesülő jogosultságait a szőlőtelepítésekkel kapcsolatban. Az impérium gyakorlásának ténye kihat a közszolgálati alkalmazottakra is, mert bár a közhatalmi kényszer igénybevételének lehetősége esetenként megkönnyíti a közszolgálati dolgozók helyzetét, ugyanakkor fokozott felelősséget is ró rájuk.

d) A közszolgálati dolgozók életviszonyaira rendkívül jelentős hatást gyakorol a közszolgálatra jellemző *hierarchia,* amely több módon érvényesül. A hierarchia egyfelől megfigyelhető abban, hogy a közszolgálati dolgozókat alkalmazó szervek gyakorta szervezetrendszerekhez tartoznak. Gondoljunk a rendőrség, az ügyészség vagy a dekoncentrált államigazgatási szervek központi, területi és helyi szintű szerveire! Ezekben a rendszerekben a fölérendelt szervek az alárendeltek irányában irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogosítványokkal rendelkezhetnek. Az ilyesfajta hierarchia a gazdálkodó szerveknél (talán a nagy holdingok kivételével) nem jellemző. Másfelől az egyes szerveken belül is többnyire jól kiépített szervezeti alá-fölé rendeltség érvényesül, a szervezeti egységek élén vezetők állnak, s az első számú vezető kivételével a szervben mindenkinek van főnöke. Az is megfigyelhető, hogy a közszolgálati szervekben a vezetők mind szervi, mind szakmai kérdésekben meghatározhatják a beosztottak tevékenységét. A hierarchia érezhető kötöttségnek, hiszen a felettes nagyrészt megszabja az ellátandó feladatokat, de nagy terheket vesz le a beosztott válláról, hiszen a főnök a feladat meghatározásakor szakmai irányt is szab segítségként, és viseli a szervezet, szervezeti egység működéséért a felelősséget. Ennek oka feltehetően

az, hogy a közszolgálati szervekben a hatáskörök jelentősége igen nagy, s azokat általában vezetői szinten tartják.

e) A közszféra jogviszonyaiban az *alanyok* vizsgálata során is meghatározó sajátosságra bukkanunk. A közszolgálat egyik alanya, akit a magyar közjogi hagyományokra tekintettel hívjunk *szolgálatadónak,* mindig valamely állami vagy önkormányzati (vagy ilyen tulajdonban lévő) szerv. Közvetlenül állami szervnek tekintjük például a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveket, az államigazgatási szerveket vagy a bíróságokat, ügyészségeket. Önkormányzati szerv a polgármesteri hivatal vagy az önkormányzati társulás. Végül állami vagy önkormányzati tulajdonban és fenntartásban van a közintézetek jelentős része. A magánszférában ez nem jellemző, ott főként gazdasági társaságok, nem állami intézetek, társadalmi szervek, alapítványok stb. helyezkednek el a jogviszony munkaadói oldalán. Ez a különbség világosan mutatja, hogy a közszférában a szolgáltató a közérdek, a magánszférában a munkáltató pedig a magán- (gazdasági) érdek képviselője.

f) A közszolgálati alkalmazottak életviszonyainak (beleértve a magánéletüket is) jelentős alakítója a *politikához fűződő viszony*uk. A közszférában rétegenként eltérő módon, de többnyire elvárás a pártpolitikai semlegesség (ennek részleteiről a 2.3.1. pontban, az alapelvek körében szólunk bővebben). Itt csak annyit jegyzünk meg, hogy a politikasemlegesség kulcsszava a *lojalitás,* tehát az, hogy a közszolgálati alkalmazottaknak a mindenkori kormányzati hatalom (és képviselői) normatív és egyedi rendelkezéseiben foglaltakat teljesíteniük kell, ha azok törvényesek és szakmailag végrehajthatók. A lojalitás ugyanakkor nem jelenthet *azonosulás*t, tehát egy politikai irányvonalhoz kötődést és mások elutasítását. Az azonosulással a közszolgálati alkalmazott elveszti azt a jogát, hogy egy kormányváltás esetén a következő hatalom is megbízzon benne mint semleges közszolgában. A magánszférában ilyen megkötés természetesen nincs, a munkavállaló politikai tevékenységét semmilyen jogszabály nem korlátozza.

g) A közszférában létesített jogviszonyokban jellemző a *jogok és kötelességek* széles köre. E kérdésnek a bővebb kifejtésére a 8. fejezetben kerül sor, itt elegendő annak rögzítése, hogy a köz szolgálata, a védett és szolgált társadalmi értékek, az állami impérium alkalmazhatósága, az állami és a szolgálati titkok ismerete fokozottabb kötelezettségeket ró a közszolgálati alkalmazottakra. Ennek ellensúlyozásaképpen, a jogviszony arányának megteremtése érdekében részesülnek a közszolgák a különböző társadalmi korszakokban eltérő mértékű többletjogosultságokban, esetleg privilégiumokban. Az, hogy ezeknek milyen széles a köre, jelzi az adott kor társadalmának értékítéletét, vélekedését a közszolgálat fontosságáról, társadalmi presztízséről.

h) Végül a közszféra életviszonyait meghatározó sajátosság mutatható ki a *jogviszonyok elemei*ben is. Röviden azt mondhatjuk, hogy a közszolgálati jogállásnak, pragmatikának vannak olyan jogintézményei, amelyek a magánszférában nem találhatók meg. Elegendőnek látszik két elem kiragadása. Az egyik az előmeneteli rendszer (lásd: 6. fejezet). A közszolgálati törvények mindegyike – ha nem is egyforma kidolgozottsággal, mindazonáltal – rendelkezik a besorolásban való előmenetelről, a címek elnyerésének lehetőségéről és természetesen a vezetővé válás szabályairól. Nem tagadva, hogy a versenyszféra

is kínál nagyívű pályalehetőségeket, ezek soha nem garantáltak, mert törvényben nem rögzítettek. A másik elem, amelyet példaként említhetünk, a közszolgálati pragmatikák összetett felelősségi rendszere. A közszolgálati jog olyan felelősségi formát is szabályoz, méghozzá igen részletes módon, amelyet a munkajog ma már nem ismer: a fegyelmi felelősséget (lásd: 11. fejezet).

Ellenőrző kérdések

- Mi a közszolgálat fogalma az úgynevezett pragmatikus megközelítés szerint?
- Mi a különbség a kormánytisztviselő és a köztisztviselő között az alkalmazó szervek szerint?
- Kiket nevezünk Magyarországon közalkalmazottaknak?
- Végső soron honnan származik valamennyi közszolgálati alkalmazott illetményének a fedezete?
- Mit értünk lojalitáson?

2. A közszolgálat alapelvei

György István

„Az elvek szem előtt tartása egyfelől hozzásegíthet ahhoz, hogy a köztisztviselők megértsék és helyesen alkalmazzák a rájuk vonatkozó szabályokat, másfelől pedig rávezetheti őket a helyes döntésre olyan esetekben, amikor az ítélőképességükre van szükségük."

(Európai Ombudsman)[1]

2.1. A közszolgálati alapelvek jellege, csoportjai

Az Európai Ombudsman idézett mondata segít bennünket abban, hogy megértsük az alapelvek jellegét, jelentőségét. Mindenekelőtt azt kell kiemelnünk, hogy bármilyen társadalmi tevékenység alapelveiről is legyen szó, azok az általánosan elfogadott megközelítés szerint *elméleti konstrukciók,* tehát olyan elvek, amelyeket az adott területtel (például a közszolgálattal) foglalkozó szakemberek, tudósok alkotnak, méghozzá a terület egészének vizsgálata alapján megfogalmazott általánosításokkal, absztrakciókkal. Csak azokat a megállapításokat tekinthetjük így alapelveknek, amelyek az elemzett jelenség egészére igazak. Az is megfigyelhető, hogy az alapelveknek többnyire csak kisebb hányadát fogalmazzák meg jogi normaként, a nagyobb részük jogilag ki nem kényszeríthető. Az alapelvek végső soron segítenek megérteni a vizsgált tárgy sajátosságait, lényegi elemeit, ezért támaszt jelenthetnek az oktatásban, de a gyakorlati munkában is.

Az eddig elmondottak természetesen igazak a közszolgálat, a közszolgálati tevékenység alapelveire is. A munkavégzés területén (legyen az köz- vagy magánszféra) megfogalmazott alapelvek *katalógusa* – elméleti jellegére tekintettel – szerzőnként, forrásonként, tankönyvenként más és más. Így például a már idézett Európai Ombudsman (a megjelölt forrásnál) az uniós közszolgálat alapelveiként az Európai Unió és annak polgárai iránti elkötelezettséget, a tisztességességet, a tárgyilagosságot, a mások iránti tiszteletet és az átláthatóságot sorolja fel. Az egyik, nemrégiben megjelent munkajogi tankönyv[2] az alapelvek kifejezést nem használja, helyette az általános magatartási követelmények fogalommal él és főként jog által rendezett magatartási szabályokat elemez (például együttműködési kötelezettség, joggal való visszaélés tilalma, egyenlő bánásmód elve). Egy korábbi munkajogi tankönyv

---

[1] Forrás: www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/publicserviceprinciples.faces (A letöltés dátuma: 2017. 09. 15.)

[2] Gyulavári Tamás szerk. (2014): *Munkajog.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. (a továbbiakban: Gyulavári 2014)

azonban részletesen foglalkozik a munkavégzés elveivel[3] (ezeket felhasználjuk a következőkben, így most nem idézzük őket).

A közszolgálati alapelveket két fő csoportba sorolhatjuk. Az első csoportba azok az elvek tartoznak, amelyek egyaránt érvényesek a köz- és a magánszférára. A közös gyökér az, hogy *mind a magán-, mind a közszféra területén munkát végeznek,* az alkalmazottak szellemi és fizikai erejüket mozgósítják a feladatok elvégzése érdekében. E tekintetben tehát a két terület között nincs különbség. Így vannak olyan alapelvek, amelyek általában véve jellemzik a munkavégzést, folyjék az bármilyen területen, ezért léteznek a *munkavégzés közös alapelvei*. Ugyanakkor vannak a közszolgálati munkavégzésnek olyan sajátosságai, amelyek csak rá jellemzők, és nem, vagy kevéssé értelmezhetőek a munkajog területén. Ezért megfogalmazhatók a *közszolgálat (közszolgálati munkavégzés, tevékenység) speciális alapelvei is.*

2.2. A munkavégzés közös alapelvei

2.2.1. A munkához való jog elve

A munkához való jog a bevezetőben említett azon alapelvek egyike, amelyet jogszabályban, nevezetesen az Alaptörvényben is megtalálunk. A rendelkezés így szól:

> XII. cikk:
> „(1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.
> (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson."[4]

Ezt az elvet az alkotmányjog részletesen tárgyalja, így bővebb kifejtésére itt nem kell sort keríteni. Csak a lényeget rögzítve: a munkához való jog valójában egy követelmény (törekvés) arra nézve, hogy minden munkaképes állampolgár számára lehetővé váljék a megélhetést biztosító munkavégzés. A munkához való jog az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*[5] alapján is felöleli a jogot a munkához, a munka szabad megválasztásához, illetve a munkanélküliség elleni védekezéshez. Maga az elv nyilvánvalóan nem jogi, hanem gazdasági eszközökkel biztosítható. Ugyanakkor a jogszabályok biztosíthatják a munkavállalás során a jogegyenlőséget, a munkahely, az állás stabilitását, a munkanélküliek ellátását.

2.2.2. A jogegyenlőség elve

A jogegyenlőség – már csak az elnevezéséből is következtethetően – szintén jogszabályokba foglalt alapelv. Azt jelenti, hogy a kiválasztás és az alkalmazás során senkivel

[3] Lehoczkyné Kollonay Csilla szerk. (2005): *A magyar munkajog I–II.* Budapest, Kulturtrade Kiadó. 31–35.
[4] Magyarország Alaptörvénye.
[5] Elfogadva és kihirdetve az ENSZ Közgyűlésének 217 A [III] határozata alapján, New York, 1948. december 10-én, 23. cikk (1) bekezdés, Magyarországon kihirdette az 1956. évi I. törvény.

szemben sem lehessen hátrányos megkülönböztetést alkalmazni. Magyarországon kéttípusú joganyag biztosítja az érvényesülését: a külső és a belső szabályozás. A *külső szabályozás* alatt azt értjük, hogy Magyarország nemzetközi szervezetek tagjaként elfogadott és kihirdetett olyan nemzetközi egyezményeket, amelyek a jogegyenlőséget szabályozzák. Ilyenek a már említett Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,[6] az Egyezmény a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról,[7] illetve az Egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről.[8]

A *belső szabályozás* maga az Alaptörvény, amely a jogegyenlőséget a közszolgálatra nézve külön is kiemeli:

> Az Alaptörvény a közhivatal-viselés jogáról
> XXIII. cikk (8): „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be."

A közszolgálati személyi állomány kiválasztásáról szóló rész (lásd: 5. fejezet) erről a kérdésről részletesen szól. Most elég annyit megemlíteni, hogy ez az alaptörvényi megfogalmazás (s tegyük hozzá, hogy a korábbi Alkotmány is hasonlóan rendelkezett) az érdemeken alapuló kiválasztási rendszer pontos megfogalmazása.

2.2.3. Az egyenlő bánásmód elve[9]

Az egyenlő bánásmód elvéből fakadó kötelezettségek a *munkáltató/szolgálatadó oldalán* jelentkeznek. Egyszerűen szólva azt jelentik, hogy *nem szabad különbséget tenni* semmilyen tekintetben a dolgozók között. Tilos tehát hátrányt okozni a *jog által védett tulajdonságok*kal rendelkezőknek e tulajdonságaik miatt. Jog által védett tulajdonság például az, hogy valaki nő, idős vagy roma származású. Erre tekintettel a jogviszony keletkezésekor nem lehetne hátrány, hogy valaki már idősebb korú vagy roma, a bérezéskor pedig, hogy nő. (Természetesen vannak a jog által nem védett tulajdonságok is: ne lepődjék meg, ha „kellemetlenségek" érik azt, aki lusta, elmulasztja a továbbképzést vagy képtelen együttműködni a kollégáival.)

Az alkalmazottak közötti különbségtételt *negatív diszkrimináció*nak hívjuk. Akkor beszélhetünk erről, ha a munkáltatói magatartás három konjunktív elemet tartalmaz: hátrányt okoz (alacsonyabb bér), oka egy jog által védett tulajdonság (a munkavállaló nőnemű), és a hátrányokozás észszerűtlen, önkényes (nem lehet megmagyarázni, hogy miért alacsonyabb a nőnemű munkavállaló bére).

---

[6] ENSZ, New York, 1966, kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.
[7] ENSZ, New York, 1979, kihirdette az 1982. évi 10. törvényerejű rendelet.
[8] ENSZ, New York, 1965, kihirdette az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet.
[9] Gyulavári Tamás részletesen kifejti ennek az elvnek a tartalmát az általános magatartási követelményekről szóló III. fejezet 1. g) pontban. Gyulavári 2014. 86.

2.2.4. A megfelelő munkafeltételekhez való jog

Mind a magánszféra, mind a közszféra foglalkoztatási jogviszonyaiban közös, hogy a munkavégzés feltételeiről a *munkáltatónak (szolgálatadónak) kell gondoskodnia.* Ez alatt azt értjük, hogy a munkavállalónak, közszolgálati dolgozónak ezekkel kapcsolatban nincs dolga. Neki elegendő bemenni a munkahelyére, s természetes, hogy van íróasztala és számítógépe vagy munkapadja és szerszámja, télen fűtenek, sötétben világítanak, és így tovább. Nem így van ez például egy ügyvédnél vagy egy egyéni vállalkozónál, aki minden feltételt maga kell, hogy megteremtsen, ami nem kevés idejét, energiáját, s nem utolsósorban anyagi eszközeit veszi igénybe.

Itt a kérdést úgy fűzzük tovább, hogy a munkafeltételeknek *megfelelő*nek (lehetőleg jónak, kiválónak) kell lenniük. A munkafeltételek körében először gondolni lehet a dologi feltételekre. Ezek természetesen területenként igen eltérőek, nyilván több eszközre van szüksége egy kísérleti fizikusnak vagy egy rakétaelhárító katonatisztnek, mint egy történelemtanárnak. A megfelelő munkafeltételek között meg kell említsük az egészséges és biztonságos munkakörülményeket. Egyre-másra születnek e tárgyban olyan jogi normák, amelyek például megkövetelik a dolgozók számára a világos, száraz, tiszta munkahelyeket, szabályozzák a dohányzás rendjét (tiltják a munkahelyen a kijelölt helyek kivételével) vagy a számítógép használatának egészségügyi vonatkozásait.

Mindebből az következik, hogy a megfelelő munkafeltételek tartalma állandó változásban, fejlődésben van: egy egyetemi oktatónak harminc évvel ezelőtt papírt és tollat kellett az asztalára tenni, ma már nem tud létezni számítógép nélkül.

2.2.5. A képesség szerinti teljesítés követelménye

Mind a magán-, mind a közszféra területén megállapodás jön létre a munkáltató (szolgálatadó) és a dolgozó között arra, hogy kölcsönösen szolgáltatnak egymásnak (most a megállapodás jogi formáját, hogy ugyanis munkaszerződésről vagy kinevezésről és annak elfogadásáról van-e szó, hagyjuk figyelmen kívül). A szolgáltatás tárgya az alkalmazott részéről a munkateljesítménye, a szerv részéről pedig alapvetően a díjazás, az illetmény. E megállapodás alapján a munkáltató elvárhatja, hogy a dolgozó a képességének, szakmai felkészültségének megfelelő teljesítményt nyújtson. (Ez az elvárás, mint látni fogjuk a 8. fejezetben, a dolgozók kötelezettségeiként is jelentkezik.)

De mit jelent a *képesség szerinti teljesítmény?* Nyilvánvalóan nem azt, hogy egy szerény képességű, nem is túl szorgalmas alkalmazott esetében megelégszünk egy ennek megfelelő teljesítménnyel, míg egy tehetséges, szorgalmas és elkötelezett alkalmazott esetében már szankciót alkalmazunk, ha csak olyan teljesítményt nyújt, mint előbb említett kollégája. Mindenekelőtt a jogszabályok megkísérlik megfogalmazni azokat az *általános elvárások*at, amelyek segítségével az alkalmazottak közötti nagy különbségek mérsékelhetők. Ilyenek az állásra alkalmasság feltételei, amelyek körében a törvények meghatározzák azokat a követelményeket, amelyeket minden pályázónak teljesíteni kell (például a közszolgálati köztisztviselők esetében legalább középiskolai végzettség), ezeken felül pedig egyes munkakörökhöz szükséges feltételeket (ezek a képesítési előírások: iskolai végzettségek, nyelvtudás, számítógépes ismeretek stb.). De általános elvárások fogalmazódnak meg

a munkaköri leírásokban vagy a közszolgálatban terjedő teljesítménykövetelményekben, minősítési elvárásokban is. Ezeken túl lehet vizsgálni az *egyes dolgozóktól elvárható teljesítmény*t, amelyet befolyásol az egyéni szellemi és fizikai képesség, a dolgozó életkörülményei, családi és egyéb helyzete. Bármilyenek is legyenek az alkalmazott körülményei, minden helyzetben és minden feladat teljesítése során a tőle elvárható legjobb teljesítményre kell törekednie. Arra tekintettel, hogy az alkalmazottak nem rendelkeznek egyforma képességekkel, a vezető egyik legfontosabb funkciója a feladatok szétosztásánál ennek figyelembevétele. Van olyan közszolgálati tisztviselő, aki a jogalkalmazási feladatokban jártas, a másik inkább szervezésben jó. Van olyan alkalmazott, aki ugyan tökéletes szakmai felkészültséggel rendelkezik, mégsem alkalmas vezetői feladatok ellátására, és így tovább.

2.2.6. A teljesítmény szerinti megítélés követelménye

Az európai uniós országok gyakorlatát tanulmányozva megállapíthatjuk, hogy ez az elv kezdi gyökeresen *átalakítani* a közszolgálati rendszereket. Az uniós országok lakossága ugyanis a befizetett adókból fenntartott közszolgálatoktól egyre jobb és hatékonyabb teljesítményt vár el. Az elvárás pedig a közszolgálati alkalmazottakra nézve úgy érvényesül, hogy csak kiváló teljesítmény esetén lehet a pályán előbbre lépni, magasabb beosztást, besorolást és illetményt szerezni. Az automatikus, átlagos teljesítmény esetén is járó előmenetel ideje úgy tűnik, hogy hamarosan lejár.

A tárgyalt elv a korábbi, *munka szerinti díjazás elvét váltotta fel,* s azt juttatja kifejezésre, hogy a dolgozó megítélése nemcsak a szorosan vett díjában, illetményében ölt testet, hanem a jó teljesítmény elismerésének, illetve a gyenge teljesítmény szankcionálásának *számtalan eszköze* van. Egyfelől ugyanis a mai illetményrendszerek jóval összetettebbek, így különböző kiegészítések, támogatások, juttatások, illetve ezek csökkentése vagy elvonása is a rendszer része. Így például a közszolgálati tisztviselő a teljesítményértékelésére tekintettel jutalmat kaphat. Másfelől a teljesítményt más eszközökkel is lehet jutalmazni vagy büntetni: a minősítés alapján gyorsítani vagy lassítani lehet az előmenetelt, amely az illetmény növekedésével vagy csökkenésével jár együtt, címet lehet adományozni az alkalmazottnak, ami szintén illetményemelkedést eredményez, elismerésben, dicséretben, kitüntetésben lehet részesíteni a dolgozót. Fontos eszköz a szolgálatadó (de nem a munkáltató) kezében az, hogy fegyelmi eljárást is lehet indítani a közszolgálati dolgozó ellen, amelynek következtében lassítani lehet az előmenetelét, vissza lehet vetni a besorolásában vagy a fizetési fokozatában, meg lehet fosztani a címétől vagy a vezetői megbízatásától (munkakörétől).

2.2.7. A munkaerő megtartásának (fenntartásának) elve

Mint láttuk, a munkáltató (szolgálatadó) folyamatos, jó teljesítményt vár el a dolgozójától. A jó teljesítmény azonban megterhelő, az alkalmazott munkaereje véges. Arról nem is beszélve, hogy a megszerzett tudás idővel kopik, avul, megújításra szorul. Ahhoz tehát, hogy az alkalmazottak jó teljesítménye állandósítható legyen, számtalan feltételnek kell megvalósulnia. Ezeket a feltételeket részben a jogszabályok, részben a munkáltatók teremtik meg az alkalmazottak számára.

Törvények garantálják a *pihenéshez való jog*ot, tehát a munkaidő hosszának korlátozását, a napi pihenőidő, a heti pihenőnapok, az ünnepnapok, a szabadság meghatározását és biztosítását. Ha a dolgozó megbetegszik, egyéni és társadalmi érdek, hogy munkaerejét visszaszerezze. Ezt szolgálja a társadalombiztosítási rendszer (orvosi ellátás, táppénz).

A munkaerő fenntartását további *szociális, kulturális támogatások* segíthetik. Ezek köre nagyon széles, s az egyes munkáltatók anyagi lehetőségétől, helyzetétől függ, hogy melyeket tudják (akarják) biztosítani. A fontosabbak közül megemlíthető: lakásvásárláshoz, lakásbérléshez adott támogatás, utazási kedvezmény, étkezési, ruházati támogatás vagy a cafeteria (béren kívüli juttatás), a dolgozók gyermekei számára bölcsődei, óvodai elhelyezés biztosítása. A közszolgálatban ezek közül néhány alanyi jogon illeti meg az alkalmazottat.

Végül az elv érvényesülését szolgálja a dolgozók *képzésének, továbbképzésének támogatása,* hiszen ezek nélkül a változó feladatokat nehéz lenne színvonalasan ellátni. A képzésekben való részvételt azok esetleges kötelezővé tételével, illetve a feltételek biztosításával (munkaidő-kedvezmény, költségek megtérítése, tanulmányi ösztöndíjak) lehet hatékonyan támogatni.

2.2.8. Az érdekvédelem elve

A munka- és közszolgálati jogviszonyokban a két fél helyzete nem egyenlő, a munkáltató (szolgálatadó) gazdasági, szociológiai és részben jogi fölényben van.

Ezért *garanciális jellege* van annak, hogy a dolgozók számára a törvények biztosítsák az érdekvédelem lehetőségét, jogát. Az érdekvédelem lehet *egyéni vagy kollektív. Egyéni* érdekvédelemről akkor beszélünk, amikor az alkalmazott valamilyen igénye, követelése érdekében egymaga érvényesítheti a jogát vagy jogos érdekét. Ez a törvényekben többnyire a *jogvita* címszó alatt szerepel, s vagy közvetlenül, vagy közvetve (például a fegyveresek esetében a panaszt követően, a kormánytisztviselők esetében pedig a Kormánytisztviselői Döntőbizottsági eljárás után) a *bírói út igénybevételé*t jelenti.

Máskor azonban a munkavállaló vagy a közszolgálati dolgozó csak a *kollektíva tagja*ként érhet el eredményt. Így kollektív szerződést a dolgozó nem köthet egyedül a munkáltatóval, erre csak a szakszervezetnek van joga, s egyéni elhatározás alapján nem lehet sztrájkolni, mert ezt a munkáltató nem jogszerű munkabeszüntetésnek, hanem a munkától való jogszerűtlen távolmaradásnak tekintené.

2.3. A közszolgálat (közszolgálati tevékenység) speciális alapelvei

2.3.1. A politikasemlegesség elve

A pártpolitika-semlegesség általánosan érvényesülő alapelv a fejlett közszolgálattal rendelkező demokratikus országokban. Történelmi előzményeként *három modell* szolgált, amelyek a közszolgálat (közszolgálati személyi állomány) és a politika elvárt viszonyát írták le.[10]

[10] Lásd bővebben Lőrincz Lajos (1981): *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 65–112.

Az első az Amerikai Egyesült Államokban a 19. században kialakult, és a 20. század elejéig élt úgynevezett *zsákmányrendszer* volt. Ennek lényege, hogy a választásokon győztes párt kicserélte a közszolgálatban (főként a közigazgatásban) dolgozó tisztviselők szinte egészét az őt támogató emberekre. A megoldás mögött az a megfontolás húzódott meg, hogy a kormányzattal azonos politikai nézeteket valló tisztviselőkben maradéktalanul meg lehet bízni, ők fenntartás nélkül szolgálni fogják az új adminisztrációt. E kétségtelen előny mellett azonban ott van az a rideg tény, hogy még a legfejlettebb országokban, mint az USA, sincs két egyformán felkészült, szakértő személyi állomány. Így nem tud kialakulni egy folyamatosan működő, valóban professzionális gárda. Emiatt a zsákmányrendszert feladták Amerikában, és a szakmaiságot előtérbe helyező eszközöket vezettek be. A személyzeti kérdések egységes kezelésére külön szervezetet hoztak létre *(Civil Service Commission),* vizsgákat és a szakmai kompetenciákra épülő díjazási rendszert alkalmaztak. Ez utóbbi igazodott a magánszféra kereseti viszonyaihoz. A zsákmányrendszer aztán újjászületett a második világháború utáni kelet-európai szocialista országokban, de egy sajátos változatban. Sajátosan, mert a választásokon nem cserélődhetett ki a párt- és kormányhatalom, de a lényeg változatlan maradt: a párthoz hű, a politikáját elfogadó emberek kerülhettek az államigazgatási tisztviselői, főként vezetői állásokba.

A második modell az Egyesült Királyságban kikristályosodott, a fejlett közszolgálat működését a kezdetektől jellemző, úgynevezett *depolitizált rendszer.* E rendszer elválasztja egymástól a politikát és a személyi állományt. Megtiltja a köztisztviselőknek, hogy politizáljanak, korlátozva ezzel a politikai jogaikat. Kizárja a párttagságukat, s korábban még az aktív választói jogukat is korlátozta (mára természetesen ez megváltozott, s csak a passzív választójog esik korlátozás alá). A jogok korlátozásáért cserébe azonban a tisztviselők stabilitást, pályabiztonságot kapnak. A politikai váltógazdálkodás szele nem éri őket, egyformán szolgálják az egymást váltó kormányokat.

A harmadik modellt, amely sokáig a francia közszolgálat jellemzője volt, *mérsékelt semlegességi rendszer*nek hívhatjuk. Ez a rendszertípus vonzó kísérletet tesz arra, hogy biztosítsa a politikasemleges közszolgálati működést úgy, hogy közben nem korlátozza a közszolgálati alkalmazottak politikai jogait. Elválasztja tehát a tisztviselő magánéletét a közszolgálati tevékenységétől, s míg az előbbiben nem korlátozza (engedi pártpolitikai tevékenységét), az utóbbiban pártpolitikai semlegességet követel tőle. Amennyire szép az elv, annyira megvalósíthatatlan a gyakorlatban. Ugyanis a magánéletében (például választások idején) harcos politikai csatározásokat vívó tisztviselőnek senki sem fogja elhinni a munkahelyén, hogy képes politikasemleges szolgálatra.

Magyarországon a rendszerváltás utáni közszolgálati törvények (a Kjt. kivételével) a *depolitizált rendszer korszerű változatá*t fogadták el a szabályozás alapelveként. Ez a személyi állomány oldaláról napjainkban is nagyfokú – bár rétegenként eltérő mértékű – önmérsékletet, bizonyos politikai jogok gyakorlásáról való lemondást kíván. Kulcsszó a korábban már említett *lojalitás,* a legitim módon megválasztott politikai hatalom elfogadása, a törvényes és a szakma szabályainak megfelelő döntések végrehajtása. A politikai önmérsékletért cserében a közszolgálat a *pálya stabilitásá*t élvezheti. A politikai váltások helyes gyakorlat esetén nem járhatnak együtt a közszolgálati dolgozók kicserélésével (itt ismét a szoros értelemben vett közszolgálati alkalmazottakra gondolunk, a tilalom nem terjedhet ki a közszolgálati szerveknél dolgozó politikusokra: államtitkárokra, kormánybiztosokra stb.). Így tehát a politikasemlegesség a folyamatosan működő, professzionális közszolgálati karok kialakulásának előfeltétele is.

A politikasemlegesség mint követelmény a *pártpolitikai tevékenység*et illetően nem egyformán jelentkezik az egyes közszolgálati rétegeknél. A teljes tiltástól, tehát attól, hogy még a párttagság sem megengedett (bírák, ügyészek, katonák, rendőrök, polgári nemzetbiztonsági szolgálatosok, Országgyűlési Őrség hivatásosai) a kompromisszumos megoldáson keresztül (a közszolgálati tisztviselők és a többi hivatásos pártnak lehetnek tagjai, de tisztséget nem viselhetnek és párt nevében, érdekében nyilvános közszereplést nem vállalhatnak) a nagyfokú politikai szabadságig (a közalkalmazottak esetében semmilyen tiltás nincs) sok megoldás található. Ez a változatosság sok vita forrása, arra is tekintettel, hogy nem ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban a közszolgálati tisztviselők (főként a magasabb besorolásúak) esetében a párttagságtól való eltiltás, tehát lényegében a politikai tevékenység teljes tilalma. Megfontolandó lehet a közalkalmazotti rétegek között is egyfajta differenciálás. Feltehetően értelmetlen lenne egy könyvtáros vagy egy természettudományi kutató korlátozása, de helyes-e egy gimnáziumi tanár vagy egy egyetemi oktató számára megengedni, hogy párt nevében érveljen, és ezzel befolyásolja diákjait, hallgatóit?

2.3.2. Az érdemek elsődlegességének elve

A történelem folyamán a közszolgálatba kerülés és az ott való érvényesülés egészen eltérő szempontok szerint történhetett. Ha ezeket csoportokba akarjuk foglalni, akkor megkülönböztethetünk érdemeken alapuló és valamilyen más szempontot alapul vevő rendszereket.

Az *érdemeken alapuló rendszer* (ismert angol nevén: *merit system*) a pályázó, majd közszolgálatba kerülő alkalmazott személyes képességeit, rátermettségét, tudását, szakmai gyakorlatát veszi alapul, és kizár minden más szempontot. Ez a rendszer így igazságos, demokratikus, ráadásul hozzájárul a professzionális közszolgálat létrejöttéhez és fenntartásához.

A valamilyen *más szempontot alapul vevő rendszer*ek igen sokfélék voltak a különféle országokban és társadalmi korszakokban. Csak utalásszerűen: ide sorolhatjuk a származási, osztály, vagyoni, vallási, politikai szempontok elsődlegességét alkalmazó közszolgálati rendszereket. Nem kell hosszasan érvelni amellett, hogy ezek nem tekinthetők sem demokratikusnak, sem olyannak, amelyek a közszolgálat szakmaiságát szolgálnák.

A jelenlegi magyar közszolgálati törvények mindegyike az érdemeken alapuló rendszerre épül, a kiválasztás során a képesítési előírások, az előmenetel során pedig a teljesítményértékelés és minősítés, továbbá még számtalan pragmatikai elem szolgálja megvalósulását. Természetesen nem állítjuk, hogy ne lehetne tovább erősíteni a rendszer működését például a kiválasztás során a pályázati eljárás általánossá és kötelezővé tételével, amely vissza tudná szorítani az esetleges patronázstörekvéseket, de a *merit system* többnyire érvényesül a hazai közszolgálatban.

2.3.3. A törvényesség elve

A törvényesség speciális közszolgálati elvvé deklarálása nem azt jelenti, hogy a magánszféra, a magánjog területén nem kellene betartani a jogszabályokat, csak azt, hogy a közszolgálat területén, a közszolgálati jogban a törvényesség másként érvényesül, mást jelent.

A törvényesség természetesen minden területen a jogállamiság alapkövetelménye, a társadalom normális működésének az alapja.

A közszolgálati alkalmazottak – amint azt már említettük – gyakorta az állam, az önkormányzat nevében járnak el, állami vagy önkormányzati feladatokat valósítanak meg, ha kell, a közhatalom igénybevételével. Ebből következően többletjogokkal és többletkötelességekkel rendelkeznek a törvényességet illetően is. Ez mindenekelőtt abban jelentkezik, hogy a közszolgálati dolgozók jelentős része nemcsak a jogszabályok *betartására,* hanem a *betartatására* is köteles. Gondoljunk csak a köztisztviselők által végzett hatósági ellenőrzési tevékenységre és az azt kísérő szankcionálási lehetőségekre vagy a rendőr, pénzügyőr szabálysértések elleni fellépésére!

A törvényesség elve egészen másként határozza meg a közszolgálati dolgozók jogszabályokhoz való viszonyát, mint bárki másét. Általában véve ugyanis az a szabály, hogy az állampolgár mindent megtehet, amit a jogszabály *nem tilt* számára. Ez főként az állampolgári szabadság szempontjából garanciális elv, de érvényesül a magánszféra munkavállalóinak tevékenysége során is. Ezzel ellentétben a közszolgálati dolgozó csak azt teheti, amit a jogszabály számára *előír vagy megenged.* Ez az elv tarthatja kordában főként a végrehajtó hatalomhoz tartozó szerveket és alkalmazottaikat, és tilthatja meg számukra, hogy olyan társadalmi viszonyokba is beavatkozzanak, amelyekben semmi keresnivalójuk nincs.

2.3.4. Az alávetettség elve

Az elvvel kapcsolatban előzetesen megjegyezzük, hogy két fontosabb formáját, metszetét mutatjuk be, továbbá azt, hogy mindkét metszet eltérően érvényesül az egyes közszolgálati rétegek esetében.

Az alávetettség első formája a *képviseleti szerveknek való alárendeltség.* Ez alatt azt értjük, hogy a közszolgálati szervek feladatait – többé-kevésbé direkt formában – az Országgyűlés és a képviselő-testületek határozzák meg. Különösen így van ez a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó szervek esetében, de természetesen a bíróságok vagy az ügyészségek szervezetét és feladatait is törvények állapítják meg. Így áttételesen a közszolgálati dolgozók jelentős része is a törvényhozói akarat megvalósításában tevékenykedik.

Az alávetettség közvetlenebbül és kézzelfoghatóbb módon megvalósuló másik metszete a közszolgálati szervek *hierarchikus felépítés*éből fakad. Erről a közszolgálati életviszonyok sajátosságai körében olvashattunk részletesen (lásd: 1.3. d) pont). Az ilyen alávetettség legmarkánsabb módon a vezetők *utasításadási jog*ában jelenik meg, amely utasításoknak az alárendelt köteles – bizonyos kivételektől eltekintve – engedelmeskedni. Korábban már jeleztük, hogy az alá-fölé rendeltség nem egyformán szigorú a különböző rétegeknél. Terhesebb az ügyészségeken és fegyveres szerveknél, mint a köztisztviselőknél, akikkel viszont e tekintetben biztosan nem cserélnének a közalkalmazottak, s még kevésbé a bírák.

2.3.5. A karrier (életpálya) elve

A karrier, azaz egy adott pályán való előrejutás, emelkedés, magasabb besorolás, cím és illetmény megszerzése, esetleg vezetői megbízás elnyerése alapvetően pozitív fogalom, mert

kifejezi az emberek nagy részében meglévő egészséges érvényesülési törekvést. Negatívvá akkor válik, ha valaki érdemein felül, mások kárára, eszközökben nem válogatva, más, fontos értékeket félretéve tör egyre magasabbra.

A pozitív értelemben vett karrier a zárt rendszerű közszolgálat egyik *központi eleme*, sokhelyütt névadója. Feltételezi, hogy a közszolgálati dolgozók többsége aktív pályája egészét a közszolgálat egyik-másik ágában tölti. Ehhez vonzóvá kell tenni a pályát, újabb célok kitűzésével, s az előmenetel folyamatos biztosításával. Ezt nevezik a közszolgálati törvények életpályának, s ezért találkozunk összetett előmeneteli és illetményrendszerrel. Az volt a jogalkotói szándék, hogy minél szélesebbre nyissa a feljebb jutás lehetőségét: előre lehessen menni besorolásban, méghozzá a teljes pályán legyenek elérendő célok, lehessen kapni címeket, nyitva álljon az út a vezetővé váláshoz. Ráadásul minden előmeneteli esetben növekedjék az illetmény, de azon túl is, bizonyos teljesítmény nyújtásának legyen illetménynövelő következménye (például nyelvvizsga letételekor vagy új szakképzettség megszerzésekor kapható pótlék).

A közszolgálat a karrier tekintetében abban különbözik a magánszférától, hogy itt az előmenetel a meghatározott feltételek teljesítése esetében *garantált.* A teljesítmény szerinti megítélés követelményének tárgyalásakor (lásd: 2.2. f) pont) már szóltunk róla, hogy az európai uniós országokban a garantált, automatikus előmenetel visszaszorulóban van. Magyarországon jelenleg azonban még az egyes rétegek jogállását rendező törvények, ha nem is egyformán kidolgozva, de kivétel nélkül szabályozzák az előmenetel különféle fajtáit, nem nélkülözve az alanyi jogon járó formákat sem. Az Mt. ilyen rendelkezéseket nem tartalmaz, ami természetesen nem azt jelenti, hogy a versenyszférában ne lehetne „karriert csinálni", csak azt, hogy az előmenetel nem törvényben biztosított lehetőség. A közszolgálatban a pályaív előrelátható, kiszámítható. Ez azt jelenti, hogy egy zárt (zártabb) rendszerű közszolgálati pragmatikában, jó szabályozás esetén, a pályakezdő közszolgálati alkalmazott ki tudja számítani, hogy a jogszabályokban foglalt feltételek teljesítése esetén meghatározott időszak elteltével milyen besorolásban (beosztásban, rendfokozatban stb.) lesz várhatóan, és „mai áron" számítva körülbelül mennyi lesz az illetménye. Ehhez még annyit teszünk hozzá, hogy a jogalkotó a pályaívek megszerkesztésekor általában gondot fordított arra, hogy a pálya elején gyorsabban lehessen haladni, mint a vége felé. Ennek az az oka, hogy a fiatal pályakezdők igénylik jobban a gyorsabb haladást (beleértve természetesen az illetménynövekedést is), hiszen ekkor kell megteremteni az egzisztenciájukat, ekkor alapítanak családot.

2.3.6. A professzionalizmus elve

Ez az elv annak a kifejezésre juttatása, hogy valamennyi közszolgálati pálya egy-egy szakma, *élethivatás.* A professzionalizmust szolgálják – egyebek mellett – a kiválasztás általános és speciális feltételei (képesítési előírásai), az előmenetel érdemekhez (minősítés, képzésben, továbbképzésben való részvétel) kötése, s nem utolsósorban a stabilitásból származó készségek, a rutin. A professzionalizmus szorosan összefügg az előző pontban jellemzett karrierelvvel. Történelmi tapasztalat, hogy azokban az országokban és társadalmi korszakokban alakult ki szakértő közszolgálati réteg, amelyekben igyekeztek életpályamodelleket megalkotni. Ahol a közszolgálati dolgozó évtizedekig szolgál egy pályán, ott

olyan ismereteket, készségeket, gyakorlatot (kompetenciákat) szerez, amelyek birtokában professzionális módon teljesíti a feladatait.

A professzionalizmus érvényesítése tekintetében a jogszabályok területén mutatkoznak egyenetlenségek. Egyes rétegeknél (például köztisztviselők, bírák, fegyveresek) a szakszerűség garanciái lényegesen erősebbek, mint másoknál (mindenekelőtt a közalkalmazottaknál).

A professzionalizmus erősödése minden országban a közszolgálati pálya *társadalmi presztízs*ének emelkedéséhez vezetett, ami pedig a jó szakemberek közszolgálatba vonzását eredményezte. Ezzel a professzionalizmus tovább erősödött.

Végül meg kell jegyeznünk, hogy professzionális közszolgálat csak olyan országokban alakulhat(ott) ki, ahol kellő távolság van a politika és a személyi állomány között, ahol a közszolgálati állások kívül esnek a politikai váltógazdálkodás területén (lásd: 2.3. a) pont).

2.3.7. A fokozott felelősség elve

Többször szóba került már, hogy a közszolgálati alkalmazottak jelentős része munkája során állami impérium birtokában jár el, és kényszerítheti az állampolgárokat vagy szervezeteiket. Az is igaz, hogy az általuk ellátott feladatok rendkívül fontosak, a *szolgált, védett értékek* igen jelentősek. Ezért fokozottabbak az elvárások velük szemben, magatartásuk megítélése sokkal szigorúbb.

Erre is tekintettel a közszolgálati dolgozók *felelősségi rendszere összetett,* ami azt jelenti, hogy többféle oldalról, többféle eljárásban lehet őket felelősségre vonni kötelezettségszegő magatartásuk esetén (lásd: 11. fejezet). E helyütt, bővebb kifejtés nélkül elegendő csak felsorolni, hogy a közszolgálatban ismeretes a fegyelmi felelősség (a munkajogban – és a hozzá legközelebb álló közalkalmazotti pragmatikában – ilyen már nincs), a fokozott büntetőjogi felelősség a hivatali vagy közfeladatot ellátó személy minőségre tekintettel, az anyagi-kártérítési felelősség s végül a vezetők eredményfelelőssége. Ez utóbbi általában szintén idegen a versenyszférától.

Ellenőrző kérdések

- Mit értünk azon, hogy az alapelvek elméleti konstrukciók?
- Az alapelveknek milyen csoportjait különböztetjük meg, s mi alapján?
- Milyen nemzetközi egyezmények garantálják a jogegyenlőség érvényesülését?
- Lehet-e párttag a magyar kormánytisztviselő?
- Mennyiben más az előmenetel a közszféra területén a magánszférához képest?

Vákát oldal

3. Átjárhatóság a közszolgálat egyes rétegei között

Hazafi Zoltán

> *„Ennek oka, hogy az erős állam elvét leginkább az szolgálja, ha a meghatározott közjogi alapokon álló említett életpályák (és az alapjaikat képező törvények) fejlesztése közös elvek és értékek mentén történik. Ennek képezheti alapját a több ponton is egymással érintkező életutak egységes kidolgozása. Így a teljes szervezetrendszerben ténylegesen megvalósíthatóvá válik az átjárhatóság."*
>
> (Magyary Program 11.0)

3.1. Az átjárhatóság jelentősége

A közszolgálatban dolgozók jogállásának szabályozása rendkívül differenciált. Különböző önálló törvények szabályozzák az egyes közszolgálati rétegek munkajogi helyzetét. Ennek következtében minden hivatásrendnek saját életpályája van. Ugyanakkor a *Magyary Program* célként határozta meg az egyes közszolgálati területek közötti átjárhatóság megteremtését. Ez azt jelenti, hogy az életpályák összehangolásával az egyes életpályák nem egymás mellett, elszigetelten futnak, hanem egymás irányában átjárhatóak. Az átjárhatóságnak köszönhetően – azon túl, hogy bővülnek a karrierlehetőségek – javítható a stabilitás és a hatékonyság is, illetve a megszerzett közös tudás szélesebb körben hasznosítható.

A Magyary Program azonban csak a közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők, valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó és más hivatásos szolgálati állomány tagjai tekintetében hangsúlyozta az átjárhatóság szükségességét. Ennek oka, hogy az erős állam elvét leginkább az szolgálja, ha a stabil közjogi alapokon álló kormánytisztviselői, hivatásos szolgálati és katonai szolgálati jogviszonyra irányadó jogi szabályozás fejlesztése *közös elvek és értékek* szerint történik. Így az életpályák összehangolása mintegy 140 ezer embert érint. Ugyanakkor ügyelni kell arra is, hogy a közigazgatáson belül az önkormányzatoknál, illetve az autonóm szerveknél (beleértve az autonóm államigazgatási szerveket is) alkalmazásban álló *köztisztviselők jogállása ne térjen el indokolatlanul* a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályoktól, mert ez hátrányosan érinti a közigazgatáson belüli átjárhatóságot.

Itt jegyezzük meg, hogy a kormánytisztviselői jogállás mellett a jogalkotó létrehozott egy újabb „közigazgatási" jogállást „állami tisztviselő" elnevezéssel, s a megyei, fővárosi kormányhivatalok korábban kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személyi állományát

állami szolgálati jogviszonyba helyezte (lásd: 1.2.1. pont). Az Áttv. arról is rendelkezett, hogy a törvény szabályait később a kormánytisztviselőkre is ki kell terjeszteni.[1]

3.2. A közszolgálati életpályák közös kapcsolódási pontjai

A közigazgatási, a rendvédelmi és a katonai életpályák összehangolását úgynevezett közös kapcsolódási pontok szolgálják. Ezek a következők:

- hivatásetikai normák, kamarai típusú szakmai érdekképviselet,
- munkaköralapú rendszer (előmenetel és javadalmazás),
- vizsgák, képzés és továbbképzés egységesítése,
- teljesítményértékelés,
- tartalékállomány kiterjesztése,
- állami/munkáltatói gondoskodás.

3.2.1. Hivatásetikai normák, kamarai típusú szakmai érdekképviselet

A hivatásetikai normák (lásd: 13. fejezet) egységesen vezérlik a közszolgálat tagjainak magatartását, zsinórmértékül szolgálnak cselekedeteikhez, s végeredményben értékekkel telített hivatássá teszik a köz szolgálatát. A hivatásetikai alapelveket a Kttv. tartalmazza, az alábbiak szerint:

- a hűség és elkötelezettség,
- a nemzeti érdekek előnyben részesítése,
- az igazságos és méltányos jogszolgáltatás,
- a méltóság és tisztesség,
- az előítéletektől való mentesség,
- a pártatlanság,
- a felelősségtudat és szakszerűség,
- az együttműködés,
- az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem,
- a vezetők esetében a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség.

A közös értéktartalmat hordozó hivatásetikai normákhoz hozzáilleszthetők az egyes jogviszonyok speciális etikai követelményei, ezek meghatározása, valamint az etikai eljárás lefolytatása, amely a köztestületként működő szakmai érdekképviseleti szervek feladata. A közigazgatásban – más szervekkel is együttműködve – a *Magyar Kormánytisztviselői Kar,*[2] míg a rendvédelemben a *Magyar Rendvédelmi Kar* látja el a szakmai érdekképviseletet.

---

[1] Áttv. 37. §.

[2] Az elnevezés megváltoztatása folyamatban van. Új neve: Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar. T/15992 számú törvényjavaslat a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról.

Érdekképviseleti tevékenységük tágabb kört fed le, mint az egyéni, illetve kollektív érdekvédelem (lásd: 2.2.8. pont). A teljes szakma törekvéseit hivatottak előmozdítani az együttműködés és az érdekkiegyenlítés céljával, a nemzeti érdekekkel összhangban. Ennek megfelelően feladatuk a hivatás gyakorlásával összefüggő ügyekben az érdekképviselet, a kar tekintélyének védelme, konzultáció a foglalkoztatást és hivatásgyakorlás feltételeit befolyásoló jogszabályok megalkotásában, etikai eljárás lefolytatása, elismerések és díjak alapítása, szakmai konferenciák szervezése, valamint tagjai számára jóléti, szociális és egyéb kedvezményes szolgáltatások nyújtása. Az említett célok megvalósítása érdekében a *tagság valamennyi kormánytisztviselő, állami tisztviselő és hivatásos jogviszonyban álló, illetve rendvédelmi szervek által foglalkoztatott közalkalmazott számára kötelező.*

A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzata határozza meg a katonai élet és a katonai tevékenység valamennyi területét, például az általános kötelességeket, jogokat, szolgálati érintkezést stb. Már 2003 óta alkalmazzák ajánlásként a Katonai Etikai Kódexet. A honvédelmi tárca kormánytisztviselőire a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex az irányadó, míg a közalkalmazottakra nincsenek etikai szabályok.

3.2.2. Munkaköralapú rendszer (előmenetel, díjazás)[3]

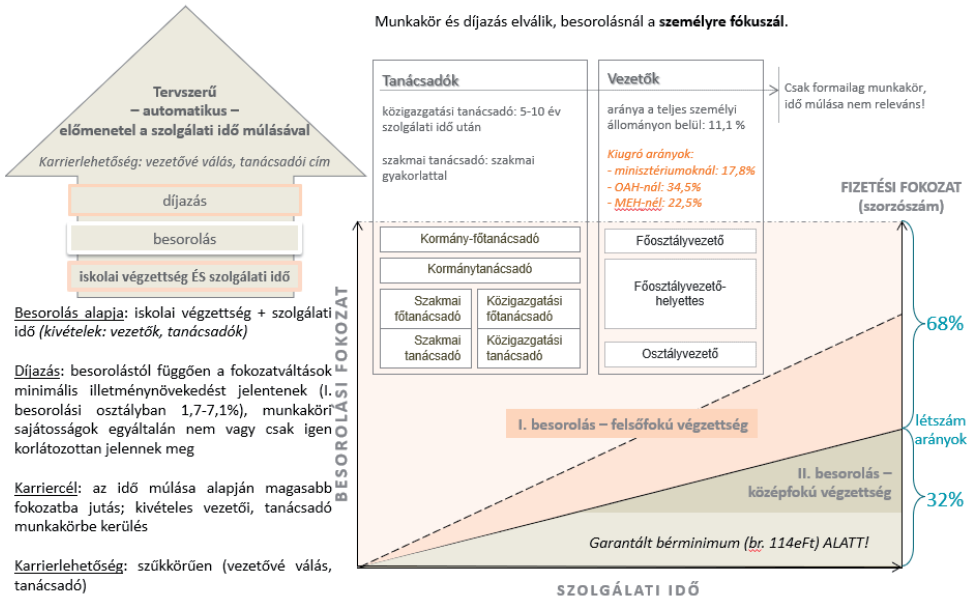
A közszolgálati életpályák – jellemzően – a karrierelvű előmeneteli és díjazási rendszerre épülnek. Ennek lényege, hogy a tisztviselő besorolása, előmenetele *iskolai végzettség*étől, illetve a *szolgálatban eltöltött idej*étől függ. A *munkaköri sajátosságok,* az eltérő felelősségi viszonyok gyakorlatilag *nem fejeződnek ki* a díjazásban. A munkakör és a besorolás elválik egymástól, és ezzel együtt a díjazás döntően a *személy*re fókuszál.

A munkaköri szempontok figyelmen kívül hagyása *korlátozza a karrierlehetőségek*et is, hiszen a többség számára az előrejutást csak az idő múlásával együtt járó magasabb fokozatba sorolás jelenti.

Korlátozott előmeneteli lehetőségek a karrierrendszerekben

A karrierrendszer korlátozott előmeneteli lehetőségei miatt a közigazgatásban többnyire csak a magasabb szintű iskolai végzettség, a vezetői beosztás, illetve tanácsadói cím megszerzése nyit utat a feljebb jutáshoz. Általában ezért magas a vezetők, diplomások és tanácsadók aránya.

[3] A munkaköralapú rendszer részleteit, jelentőségét lásd Bokodi Márta (2012): Munkaköri rendszer a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás,* 5. évf. 4. sz. 21–27.



1. ábra

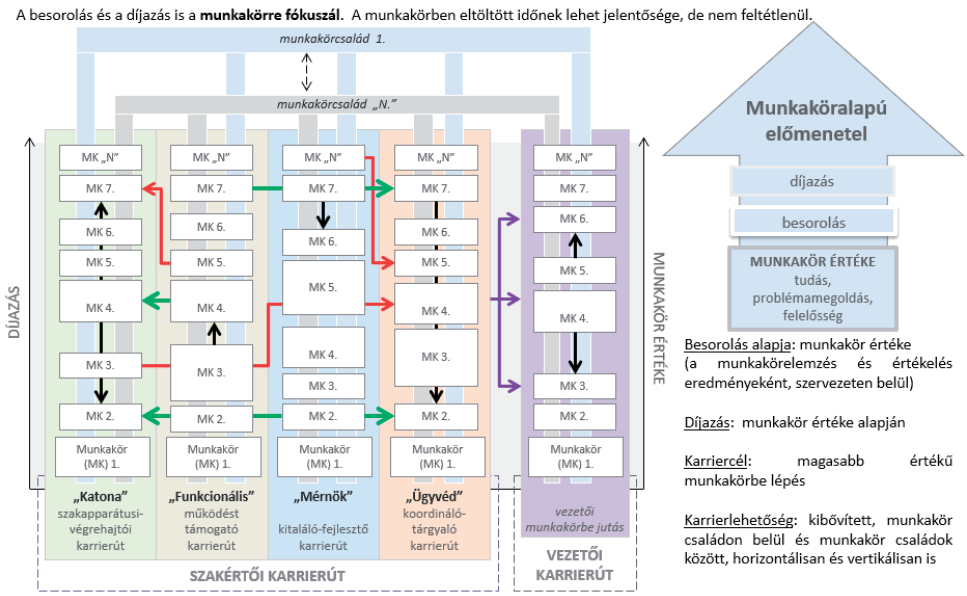
Karrieralapú előmenetel a közszolgálatban

Forrás: saját szerkesztés

A munkaköralapú rendszerben a *munkakörelemzés és értékelés* eredményeként megállapított munkaköri érték a besorolás alapja. Erre épül a díjazás is. Karriercél a magasabb értékű munkakörbe lépés, ennek megfelelően a *karrierlehetőségek kibővülnek,* a közszolgálati alkalmazott munkakörcsaládon belül és munkakörcsaládok között, horizontálisan és vertikálisan egyaránt mozoghat magasabb értékű munkakörbe. Ennek megfelelően alakíthatók ki a karrierutak, amelyek esetében az előrejutást a magasabb értékű munkakörbe kerülés jelenti.

Munkaköralapú előmenetel

A besorolás és a díjazás is a munkakörre fókuszál. A munkakörben eltöltött időnek lehet jelentősége, de nem feltétlenül. Az előmenetel a különböző szakértői karrierutak között is érvényesül.



2. ábra
Munkaköralapú előmeneteli modell

Forrás: saját szerkesztés

A három hivatásrend munkaköri rendszerre történő átállítása érdekében egységes módszertan alapján *munkakörelemzési és értékelési modellkísérlet*re került sor. Ennek során mindhárom hivatásrendre kiterjedően munkaköri profilokat, munkakörcsaládokat és karrierutakat alakítottak ki.[4] Ezt követően az akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, a Belügyminisztériumban és a Honvédelmi Minisztériumban, valamint e minisztériumok által irányított szerveknél (ideértve a fővárosi és megyei kormányhivatalokat is) valamennyi munkakör elemzését és értékelését elvégezték.[5] Ezek az intézkedések is azt mutatják, hogy bár történtek előrelépések a munkaköri rendszer irányába, még hiányzik a három hivatásrendet átfogó *egységes munkaköri kataszter.*

Karrier- és munkaköri elemek az új életpályák előmeneteli rendszerében

a) Kormányzati és állami szolgálati jogviszony

A kormányzati szolgálati jogviszony esetében még nem született meg a munkaköralapú új életpálya törvényi szabályozása. Egyedül a munkaköri pótlék szolgálja kifejezetten

[4] A pilot-program 1000 munkakört érintett.

[5] 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról.

a munkaköri specialitások díjazással történő elismerését. Ezzel szemben az állami szolgálati jogviszony szabályozásában már több rendelkezés is előírja a munkaköri sajátosságok figyelembevételét. Így például a bérsávon belül a munkáltató – többek között – a tisztviselő munkakörének sajátosságait (munkakör ellátásához kapcsolódó fizikai, pszichés és munkakörnyezetből adódó terhelést, a munkakör ellátásához kapcsolódó felelősséget), valamint szakmai tapasztalatait figyelembe véve állapítja meg a tisztviselő illetményét. Hasonló szempontokat mérlegel a munkáltató a kiemelt ügyintézői osztályba sorolásról szóló döntésekor. A szenioritás jelentősen meggyengült, mivel a fizetési fokozatok megszűntek, s az előmenetelnek nincsenek meghatározva a törvényi feltételei, a munkáltató széles körű mérlegelési joggal rendelkezik.

b) Hivatásos szolgálati jogviszony

Jelentős változást hozott a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók előmenetelében a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény. Megerősítette a karrierrendszer alapját jelentő, a szolgálati időre épülő, érdemeken alapuló, kiszámítható előmenetelt, ugyanakkor lépéseket tett a munkaköri elemek bevezetésének irányába is. Egyszerre biztosítja a horizontális és vertikális előmenetelt, s az utóbbihoz munkaköri (beosztási) kategóriákat alakított ki. A horizontális előmenetel beosztási kategóriákon belül, míg a vertikális előmenetel a hierarchikusan egymásra épülő beosztási kategóriák között valósul meg. Így a szabályozás vegyes rendszer keretében ötvözi a karrier- és a munkaköri rendszer jellemzőit.

A beosztási kategórián belüli életpálya rendfokozatokból áll, a rendfokozatok fizetési fokozatokra oszthatók. A törvény más és más feltételeket határoz meg a kétféle előmenetelhez. A fizetési fokozatok közötti előmenetel feltétele: négy év várakozási idő, megfelelő teljesítményértékelés, továbbképzési kötelezettség teljesítése. A magasabb rendfokozatba lépés feltétele: várakozási idő, megfelelő teljesítményértékelés, rendfokozati vizsga.

A vertikális előmenetelhez szükség van egy magasabb értékű, betölthető munkakörre (beosztásra), valamint jó teljesítményértékelésre, előírt képesítési követelmények teljesítésére, illetve a magasabb rendfokozathoz előírt vizsgára.

A horizontális és vertikális előmenetelben egyaránt lehetőség van soron kívüli előrelépésre.

A szenioritás nyilvánul meg a beosztási illetményben, amelynek összegét a rendvédelmi illetményalap 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. Ugyanakkor a munkaköri sajátosságok fejeződnek ki a különböző munkaköri/beosztási kategóriákban, amelyekbe csak akkor lehet lépni, ha van olyan „üres" munkakör, amelyik 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.

c) Hivatásos és a szerződéses állományú katonák szolgálati jogviszonya
A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény határozza meg a katonai életpálya jellemzőit és elemeit. A törvény fenntartja a már korábban kialakított munkaköralapú rendszert. Hasonlóan a hivatásos szolgálati jogviszonyhoz a hierarchiában történő „felfelé" irányuló, vertikális előmenetel mellett biztosítja a horizontális karriert is. A vertikális előmenetel az egymásra hierarchikusan épülő, magasabb rendfokozattal rendszeresített beosztásba történő kinevezéssel, illetve magasabb rendfokozatba történő előléptetéssel történik. Az előmenetel általános feltétele: „üres" magasabb beosztás, kötelező várakozási idő eltelte, meghatározott szintű teljesítményértékelés, képesítési és/vagy vizsgakövetelményeknek való megfelelés, fizikai követelmények és általános katonai kiképzési feladatok teljesítése. A horizontális előmenetel rendfokozati változás nélkül azonos beosztásban, illetve beosztások között történik. Feltétele: meghatározott szintű teljesítményértékelés, vizsgakövetelmény teljesítése, meghatározott idő eltelte. A szenioritás elvére épülő horizontális előmenetelnek köszönhetően akkor is folyamatos az illetménynövekedés, ha a katona nem kerül magasabb beosztásba.

3.2.3. Vizsgák, képzés és továbbképzés egységesítése

A közszolgálati életutak közötti átjárhatóság biztosítása érdekében *mindhárom hivatásrend képzési rendszerébe beépült az általános közigazgatási ismeretek* oktatása. Ennek érdekében megújult a közigazgatási alapvizsga, illetve a rendészeti alap- és szakvizsga, kiegészülve az összehangolást biztosító szabályokkal.[6] Az *alapvizsga* mindhárom jogviszonyban *kötelező* (katonák esetében bizonyos beosztásokban), a jogviszony, illetve az eredeti szolgálati beosztás fenntartásának feltétele. Míg a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak rendészeti alapvizsgát kell tenniük, addig a honvédségi szervezeteknél[7] foglalkoztatott állomány tagjainak a közigazgatási alapvizsga teljesítése kötelező.[8]

A *rendészeti alapvizsga* mentesítést nyújt a közigazgatási alapvizsga alól, míg a közigazgatási alapvizsgával rendelkezőnek csak rendészeti alapismeretekből kell vizsgázni, de ebből sem, ha három éve jogviszonyban áll. Ennek oka, hogy a két vizsga követelményrendszere döntően megegyezik azzal az eltéréssel, hogy a közigazgatási alapvizsga nem tartalmazza a rendészeti alapismereteket. Mindkét vizsga alól *mentesít* a jogi, közigazgatási, rendészeti és katonai felsőfokú végzettség. Ehhez részben az alapot az nyújtja, hogy az NKE új rendszerű képzése magában foglalja az *egyetemi közös modul*t is, amelynek célja, hogy a társhivatásrendek megismerjék egymás szakterületét, döntéshozatalát, képességeit és korlátait, szervezeti kultúráját, a közös gyakorlat során pedig az ismeretek alkalmazására kerül sor. Ez a közös modul képezi az alapját az alapvizsgák alóli mentesülésnek.

---

[6] A 174/2011. (VIII. 31.) Korm. rendelet, valamint a 274/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet.

[7] Minisztériumban, a miniszter irányítása alatt álló központi hivatalnál, a miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetnél, valamint a Honvédség azon katonai szervezeteinél, amelyek az alapító okiratuk szerint közhatalmi tevékenységet folytatnak.

[8] Az NKE Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar katonai vezetői, katonai üzemeltetés és katonai műveleti logisztika mesterképzési szakokra a bemeneti követelmény a közigazgatási alapvizsga teljesítése.

*Szakvizsgá*t a közigazgatási és a rendvédelmi szerveknél kell tenni.[9] A rendészeti szakvizsgát a közigazgatási szakvizsgával egyenértékűnek kell tekinteni, míg közigazgatási szakvizsgával vagy jogi szakvizsgával rendelkező hivatásos szolgálati jogviszonyban állónak kizárólag a rendészeti szakvizsga rendészeti tárgyú választott vizsgatárgyából kell vizsgát tennie.

Az új *továbbképzési rendszer*nek is hangsúlyos eleme az életpályák összehangolása.[10] Megkezdődött a közszolgálati képzési, továbbképzési és vezetőképzési rendszerek harmonizálása is, amelynek eredményeként a képzési és továbbképzési kapacitások jobb kihasználására kerül sor, a tananyagfejlesztés költségei csökkennek, integrált közös szakmai és oktatói tudásbázis jön létre, továbbá egységes lesz a továbbképzési programkínálat, a továbbképzési programjegyzéken szereplő képzéseket a honvédelmi, illetve rendvédelmi szervek is igénybe vehetik.

További közös kapcsolódási pontokat nyújt a három jogállás között az *átképzési rendszer.* A civil közszolgálati pályára történő áttérést az aktív katonai szolgálatból történő kiválást megelőzően nyújtandó képzéssel, átképzéssel szükséges elősegíteni, alapozva a NKE képzéseire is.

A NKE lehetőséget teremt a három közszolgálati terület *alap-, mester- és doktori képzései*nek összehangolására, valamint az ehhez szükséges feltételek biztosítására is.

3.2.4. Teljesítményértékelés

Az egyéni teljesítmény értékelése mindhárom szolgálati területet átfogó, úgynevezett *Integrált Közszolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer* alapján történik[11] (lásd: 10. fejezet). Ez biztosítja, hogy az egyes szolgálati területeken elért teljesítmények összehasonlíthatók legyenek, valamint az egyik jogviszonyból a másik jogviszonyba történő átlépés (jellemzően áthelyezés) esetén a korábban kapott teljesítményértékelés eredménye az új jogviszonyban elvégzett teljesítményértékeléssel összevonható legyen. Erre épül a Kttv.-nek az a rendelkezése, hogy az alapilletmény megemelésére a tárgyévet megelőző év minősítése, teljesítményértékelése hiányában is sor kerülhet a tárgyév végéig, ha az áthelyezést közvetlenül megelőzően a közszolgálati tisztviselő közalkalmazotti, hivatásos szolgálati vagy katonai szolgálati jogviszonya alapján elvégzett, érvényes minősítéssel, teljesítményértékeléssel rendelkezik.[12]

Ugyanakkor az új teljesítményértékelési rendszer tekintettel van az egyes hivatásrendek szervezeti és működési sajátosságaira, eltérő szervezeti és minőségügyi kultúrájára, ezért megadja a lehetőséget az ágazati specialitások rugalmas érvényesítéséhez is. Ezeket

---

[9] A közigazgatásban általánosan kötelező, az I. besorolási osztályban az előmenetel feltétele, a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók esetében csak a miniszter által meghatározott beosztásokban kötelező, de önként bárki leteheti. 174/2011. (VIII. 31.) Korm. rendelet, valamint 274/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet.

[10] 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet.

[11] Külön tanulmány mutatja be a részleteket, lásd Szakács Gábor (2012): Teljesítményértékelés a közszolgálatban. *Új Magyar Közigazgatás,* 5. évf. 4. sz. 10–20.

[12] Az említett rendelkezés szerint azonban az alapilletmény eltérítéséről nem a korábbi jogviszony alapján elvégzett teljesítményértékelés, minősítés figyelembevételével dönt a munkáltató, hanem az áthelyezést követő legkevesebb 45, illetve legtöbb 60 napon belül elvégzett teljesítményértékelés szerint. Kttv. 133. § (10)–(11) bekezdés.

mindhárom jogviszonyban kötelezően alkalmazandó, illetve – a döntéstől függően – opcionálisan választható modulok segítségével éri el.[13] Kötelező modul a munkaköri egyéni teljesítménykövetelmény, valamint a kompetenciaalapú munkamagatartás-értékelés. Ajánlott elemek a stratégiai egyéni teljesítménykövetelmények, az egyéni fejlesztési célok, az év közben elvégzett többletfeladatok és a kompetenciák értékelése.

A teljesítményértékelés – mindhárom jogviszonyban – szorosan összekapcsolódik:

- az egyéni fejlesztéssel, így a képzéssel, továbbképzéssel, vezetőképzéssel (lásd: 9. fejezet),
- a tehetségmenedzsmenttel és az életpálya tervezésével (szakértői és vezetői utánpótlási adatbankok),
- a jogkövetkezmények alkalmazásával, így az előresorolással, címadományozással (lásd: 6. fejezet) elismerésekkel, jutalmazással,
- indokolt esetben a jogviszony megszüntetésével (lásd: 12. fejezet).

A teljesítményértékelés egységes alkalmazását közös módszertan segíti.

A Kttv. egy 2017. évi módosítása nyomán – a közszolgálati életpályák átjárhatóságának elősegítése érdekében – a törvény immár lehetővé teszi a hivatásos szolgálati jogviszonyban, a katonai szolgálati viszonyban, illetve a közalkalmazotti jogviszonyban kapott minősítés, teljesítményértékelés áthelyezést követő elismerhetőségét az alapilletmény megemelésére vonatkozó szabályok kapcsán. Ezen túl arra is lehetőség nyílt, hogy a szülési szabadságot megelőző, emelt összegű alapilletmény megmaradjon a szülési szabadságot követően is annak érdekében, hogy a szülési szabadságról visszatérő kormánytisztviselő legközelebbi, éves teljesítményértékeléséig, minősítéséig ne kerüljön hátrányosabb helyzetbe.[14]

3.2.5. Kiválasztás, a tartalékállomány összehangolása

A nyugdíjszabályok módosulása miatt a hosszabb szolgálati múlttal rendelkező, de a szolgálat „fő sodorvonalából" alkalmassági vagy más, önhibán kívüli okból kikerülő hivatásos állományúak számára indokolt méltányos továbbfoglalkoztatást biztosítani az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig. Ennek többféle eszköze lehetséges. Egyrészt a szolgálatban megtartással, de könnyített feltételekkel azok számára, akiknek egészségi állapota, munkavégző képessége erőteljesen megkopik, csökken, ezért szolgálatukat nem vagy csak kevésbé tudják korábbi magas szinten ellátni, de tudásukra, tapasztalatukra, aktív munkavégzésükre a szervezetnek továbbra is szüksége van. Másrészt a hivatásos szolgálat befejezésével együtt járó pályamódosítással a közszolgálat más területeire történő áthelyezéssel. Ez utóbbit szolgálja a közigazgatásban már működő tartalékállomány kiterjesztése a hivatásos és honvédségi állományra is.

A tartalékállomány kiterjesztésének *jogi és intézményfejlesztési feltételei* vannak. Ami az előbbit illeti, a szükséges törvényi szabályok beépültek az egyes törvényekbe, illetve

[13] 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet.

[14] Kttv. 133. § (10)–(11) bekezdés.

megjelent a végrehajtást szolgáló kormányrendelet.[15] Ezen túlmenően született néhány olyan rendelkezés is, amelynek célja, hogy ösztönözze az átlépést. A hivatásos szolgálati, illetve katonai szolgálati jogviszonyban állók a tartalékállomány útján kormányzati szolgálati jogviszonyt létesíthetnek a munkakör betöltéséhez előírt *képesítési feltétel hiány*ában (lásd: 5. fejezet) is, ha a képesítés megszerzésére irányuló tanulmányaikat legkésőbb a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó kinevezésükkel egyidejűleg megkezdik és vállalják, hogy azokat *két év*en belül befejezik, továbbá esetükben nem lehet próbaidőt kikötni. A szükséges képesítés megszerzése *átképzési programok* indításával támogatható.

További kedvezmények segítik a katonák továbbfoglalkoztatását. A betöltetlen álláshely betöltése céljából az államigazgatási szervnek a *kiválasztási eljárás lefolytatását megelőzően* – kivéve a vezetői munkakör betöltésére irányuló kiválasztási eljárást – meg kell vizsgálnia, hogy a Hjt. szerinti, a közszolgálati továbbfoglalkoztatás érdekében rendelkezési állományba[16] tartozó katona számára *felajánlható-e* a betöltetlen álláshely. *Felajánlható munkakör*nek azt kell tekinteni, ha a rendelkezési állományú katona megfelel a munkakör betöltéséhez előírt képesítési feltételeknek, valamint az új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje naponta a három órát nem haladja meg.

Abban az esetben is felajánlható a munkakör, ha a rendelkezési állományú katona végzettsége ugyan nem felel meg a munkakör betöltéséhez előírt képesítési feltételeknek, de a képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait legkésőbb a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó kinevezésével egyidejűleg megkezdi és vállalja, hogy azokat két éven belül befejezi. A tanulmányok költségét a Magyar Honvédség fedezi. A képzés költségeit a katona köteles megtéríteni a Magyar Honvédség részére, ha neki felróható okból a képzést elmulasztja, illetve az előírt követelményeket nem teljesíti, vagy ha a kormányzati szolgálati jogviszonyát hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel, méltatlanság jogcímén alapuló felmentéssel szüntetik meg, illetve ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez nem járul hozzá,[17] s erre tekintettel kell megszüntetni a jogviszonyát.

A katonának arra is kell köteleznie magát, hogy a képesítés megszerzése után legalább a képzés időtartamával azonos időtartamon keresztül kormányzati szolgálati jogviszonyát lemondással nem szünteti meg. Amennyiben a rendelkezési állományú katona ezt a kötelezettségét megszegi, a képzés időarányos költségeit köteles megtéríteni a Magyar Honvédség részére.

Továbbfoglalkoztatás esetén előfordulhat, hogy a katonának az áthelyezés időpontjában az illetménye magasabb volt a kormányzati szolgálati jogviszonya alapján járó illetményénél. Ebben az esetben a kormányzati szolgálati jogviszonya létesítésétől számított *egy év*en át jogosult az *illetménykülönbözet*re.

---

[15] 45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról.

[16] Hjt. 46. § (1) bekezdés *r)* vagy *s)* pont.

[17] 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról 71/A. § (1) bekezdés.

Vezetői munkakör betöltésére irányuló pályázati eljárás esetén *előnyben kell részesíteni* azt a rendelkezési állományú katonát, aki a pályázati feltételeknek – ideértve a képesítési követelményeket is – teljes körűen megfelel.[18]

A kiválasztás során, a munkakör betöltéséhez előírt szakmai végzettséggel, szakképzettséggel, szakképesítéssel, tapasztalattal, képességgel egyformán rendelkező jelöltek esetén *előnyben kell részesíteni* az *önkéntes tartalékos* szolgálati viszonyban állókat.[19]

A hivatásrendek közötti átjárhatóság az *új katonai életpályába* is beépült. Ennek lényege, hogy a kiválasztás során előnyben kell részesíteni a közszolgálati tartalékállományba tartozókat (rendészeti hivatásos állományból és kormányzati szolgálati jogviszonyból tartalékállományba helyezettek), amennyiben a beosztásnak és a katonai szolgálattal járó követelményeknek megfelelnek.[20]

A *rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos szolgálati jogviszonyá*nak keletkezése kapcsán is több olyan szabály született, amely az átjárhatóságot segíti. Így például ha a szolgálati viszony létesítése kormányzati szolgálati jogviszonyból, állami szolgálati jogviszonyból vagy a Magyar Honvédség hivatásos katonai állományából áthelyezéssel történik, *próbaidő* kikötésére nem kerül sor.[21] Ha a rendvédelmi szervnél megüresedő szolgálati beosztást a rendvédelmi szerv állományából az előmenetel alapján nem lehet betölteni, *előnyben kell részesíteni* a rendvédelmi szerv vagy más rendvédelmi szerv hivatásos állományából, a Magyar Honvédség hivatásos katonai állományából, továbbá a kormányzati szolgálati, állami szolgálati, közszolgálati jogviszonyból tartalékállományba kerülteket.[22] Az előnyben részesítés a rendvédelmi szervek hivatásos állományának tagját is megilleti, ha tartalékállományba helyezik, és a közszolgálatban történő továbbfoglalkoztatása érdekében kormányzati szolgálati jogviszonyt, állami szolgálati jogviszonyt, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyt vagy igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszonyt, valamint a Magyar Honvédségnél hivatásos szolgálati jogviszonyt szeretne létesíteni.[23]

További kedvező szabály, hogy a rendvédelmi szerveknél szerzett *hivatásos szolgálati idő*t kormányzati szolgálati, állami szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti, igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszony, bírói vagy ügyészségi szolgálati viszony vagy közigazgatási szervnél munkaviszony létesítése esetén a létesítendővel azonos jellegű jogviszonyban eltöltött időnek kell elismerni.[24]

[18] Kttv. 41/B. §.
[19] Kttv. 45. § (6) bekezdés b) pont.
[20] Hjt. 34/A. §.
[21] Hszt. 34. § (1) bekezdés.
[22] Hszt. 35. §.
[23] Hszt. 95. §.
[24] Hszt. 283. §.

Ellenőrző kérdések

- Miért fontos az egyes hivatásrendek közötti átjárhatóság?
- Melyek a közszolgálati életpályák közös kapcsolódási pontjai?
- Mutassa be a karrier- és munkaköri elemeket az új életpályák előmeneteli rendszerében!
- Mutassa be a közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem vizsga- és továbbképzési rendszerének átjárhatóságot segítő elemeit!
- Hogyan biztosítja az integrált teljesítményértékelés a közszolgálati életpályák összehangolását?
- Mit jelent az előnyben részesítés és a munkakör-felajánlás az átjárhatóság szemszögéből?

4. A közszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek

Hazafi Zoltán

„Az igazi probléma tehát minden közigazgatás megítélésében a hatalom, a hivatal és az élet egymáshoz való viszonya: egymástól való függése vagy függetlensége, egymásnak való alávetettsége vagy kölcsönössége, egymástól való áthatottsága vagy izoláltsága."

(Bibó István)[1]

4.1. A közszolgálati személyzetpolitika fogalma

A közszolgálati személyzetpolitikának többféle definíciója ismert és *többfajta réteg*e különböztethető meg. Egyrészt jelenti azoknak az *elvek*nek az összességét, amelyek a közszolgálati pragmatika egyes elemeinek – például kiválasztás, teljesítményértékelés, felelősség – kialakítására és működtetésére vonatkoznak.[2] Ilyen például a besorolás és a munkakör szétválasztásának elve, amely egyszerre biztosítja a köztisztviselő foglalkoztatásának stabilitását, illetve – ha ezt a közérdek indokolja – a munkaerő rugalmas átcsoportosítását. Ezek az elvek a jogszabályokban többnyire nem fogalmazódnak meg, hanem az egyes jogintézményekből „olvashatóak ki".

A személyzetpolitika másik rétegét a közszolgálat kialakítására, működtetésére és fejlesztésére vonatkozó, kormányzati döntésekben formalizáltan is megjelenő, egymással összehangolt, hosszú távra szóló elképzelések, célkitűzések, valamint a célok elérését szolgáló *szabályozási és módszertani eszközök* együttesen képezik.[3]

A nagyüzemszerűen működő szervezetekben – így a közigazgatásban is – többnyire *tudatos*an alakítják ki a személyzetpolitikát, mert e nélkül nem lehetne fejleszteni a személyi

---

[1] Bibó István (1986): A magyar közigazgatásról. In Nagy Endre – Huszár Tibor – Vida István szerk.: *Válogatott tanulmányok II. 1945–1949.* Budapest, Magvető. 476.

[2] Szamel Lajos (1982): Az állami személyzeti munka és a személyzeti apparátus a jogi szabályozás szempontjából. In Dulin Jenő szerk.: *A személyzeti munka kézikönyve.* Budapest, Kossuth.

[3] Lőrincz Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. (a továbbiakban: Lőrincz 1986); Lőrincz Lajos (1995): A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In Kajtár István szerk.: *A magyar közszolgálat: közigazgatási szakemberképzés a XX. században.* Budapest, Államigazgatási Főiskola.

állományt.[4] A tudatossághoz hozzátartozik, hogy a közszolgálati személyzetpolitikának kormányzati felelőse van, és működnek a személyzetpolitika meghatározásához, végrehajtásához, koordinálásához, ellenőrzéséhez szükséges mechanizmusok.[5]

Így a létszám alakulásával kapcsolatos célkitűzések – például utánpótlási igények – meghatározásához ismerni kell a létszám természetes fejlődési trendjét (például nyugdíjba vonulók száma, várható időpontja, tartósan távol lévők létszáma, éves átlagos fluktuáció stb.) és a szervezeti stratégiai célok megvalósításához szükséges kompetenciákat. A tervezési mechanizmus folyamatai központi és helyi szinten egyaránt be kell, hogy épüljenek a szervezetek személyügyi működésébe.

Összességében tehát a személyzetpolitikának vannak *szervezeti* és *tartalmi* feltételei. Ezek hiányában nem beszélhetünk tudatos személyzetpolitikáról. Szervezeti feltétele, hogy legyen kijelölve a személyzetpolitika kialakításáért, megvalósításáért felelős szervezet, s működjenek a tervezés, megvalósítás, koordináció, visszacsatolás mechanizmusai. Tartalmi feltétele, hogy legyenek elfogadott személyzetpolitikai célok. Ez utóbbiakat különböző stratégiai, illetve egyéb fejlesztési dokumentumok (koncepciók) tartalmazzák.

Közszolgálati személyzetpolitika Magyarországon

Magyarországon hosszú időn keresztül hiányzott a közszolgálat koncepcionális, stratégiai fejlesztése. Ez a második világháború előtt az egységes közszolgálati pragmatika hiányában nyilvánult meg, ami azt jelentette, hogy a jogi szabályozás – több egységesítési kezdeményezés ellenére – esetlegesen, összehangolás nélkül fejlődött, s csak részben alakult ki. A ’90-es években ismét napirendre került az egységes közszolgálati szabályozás kérdése, ennek ellenére több jogállási törvény is született, s a szabályozás újra széttartóvá vált. Az okok között említhetjük, hogy egyik korszakban sem hozták létre azt a szervezetet, amelynek feladata lett volna, hogy személyzetpolitikai centrumként biztosítsa a közszolgálat stratégiai fejlesztését, beleértve a jogi szabályozás összehangolását.

A stratégiai gondolkodás hiánya abban is megmutatkozott, hogy nem helyeztek hangsúlyt az emberierőforrás-gazdálkodás korszerűsítésére. A közszolgálatról való gondolkodás egyre inkább csak a jogi szabályozás megújításában merült ki. A szabályozáscentrikus megközelítés háttérbe szorította a rendszerszerű szemléletet, és kizárólag a szabályozási struktúra átalakításától (egységesítésétől) reméltek egy igazságosabb és hatékonyabb rendszert anélkül, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás egyes funkcióinak fejlesztésével foglalkoztak volna.

Ugyanakkor jelentős változást hozott a Magyary Program, illetve a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Program. Mindkettő kijelölte a közszolgálat és az emberierőforrás-gazdálkodás fejlesztésének irányait és céljait, amelyek alapjául szolgálnak a jelenlegi fejlesztéseknek.

[4] Lőrincz Lajos (1988): *Magyar közigazgatás: Dilemmák és perspektíva.* Budapest, Akadémiai. 87.

[5] Berényi Sándor (1992): *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben.* Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék (a továbbiakban: Berényi 1992).

Manapság gyakran találkozunk a közszolgálatban is a *humánstratégia* fogalmával, amely a versenyszféra fogalomkészletéhez tartozik, és a humán erőforrás stratégiai szemléletű fejlesztését fejezi ki.[6] Valójában ezek a stratégiák is személyzetpolitikai tartalmat hordoznak, ugyanakkor nem fejezik ki a személyzeti működés közpolitikai determináltságát. Így például az esélyegyenlőség vagy az egyenlő bánásmód olyan eszközök (például versenyvizsga) alkalmazását igényelhetik, amelyeknek a magas költségei meghaladják a várható hasznokat.

Fontos személyzetpolitikai preferencia lehet bizonyos *társadalmi rétegek* arányos képviseletének biztosítása is, ami szintén prioritást élvez a költséghatékonysági szempontokkal szemben. Bizonyos országokban létszám*kvóták*at írnak elő. Például Franciaországban, illetve az Európai Unió intézményeinél ezzel a módszerrel kívánják növelni a nők arányát.

A nők reprezentáltsága a francia közszolgálatban

Franciaországban a nők reprezentáltsága a közszolgálatban jelentős változásokon ment keresztül az elmúlt száz évben. A 20. század elején még ki voltak zárva a jogászképzésből. Később a képzés és a közszolgálat nyitottabbá válásának köszönhetően arányuk folyamatosan növekedett, de a '80-as években még így is kisebbségben voltak a férfiakkal szemben.[7] Mára azonban a nemek közötti arány jelentősen átrendeződött, a köztisztviselők csaknem kétharmada nő (62%).[8]

A nők arányának növekedését támogatja, hogy éves szinten egy 40%-os kvótát írtak elő a magasabb vezetői beosztásokra, amely garantálja, hogy mindkét nem legalább ekkora arányban legyen képviselve az új kinevezésekkor. Ez természetesen azt is jelenti, hogy egyik nem aránya sem haladhatja meg a 60%-ot. Ha a kvóta nem teljesül, 90 ezer euró hozzájárulást kell fizetni a munkáltatónak személyenként.[9]

A közpolitikai szemlélet nyilvánul meg a különböző hivatásrendek közötti átjárhatóságot szolgáló *előnyben részesítési szabályok* alkalmazásában is (lásd 3.2.5. pont).

Gyakran használják váltakozva a közszolgálati (kormányzati) és közigazgatási személyzetpolitika fogalmakat. Ezek a személyzetpolitika különböző terjedelmű szervezeti lehatárolására utalnak. A legtágabb szervezeti kört a *közszolgálati (kormányzati) személyzetpolitika* fogja át, amelybe valamennyi költségvetési szerv beletartozik, míg a *közigazgatási személyzetpolitika* kizárólag a civil közigazgatás személyzetét érinti.

---

[6] Bakacsi Gyula szerk. (1996): *Szervezeti magatartás és vezetés.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Vö. Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kováts Klaudia – Takács Sándor szerk. (2006): *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment.* Budapest, Akadémiai; Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán (2005): Teljesítményértékelés a közszolgálatban. In Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: *Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban.* Budapest, Szókratész Külgazdasági Akadémia.

[7] 1982-ben arányuk elérte az 55%-ot, 2002-ben 59%-ra emelkedett. Pouget, Julien (2007): *La Fonction publique: vers plus de diversité?* Forrás: fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-548 (A letöltés dátuma: 2017. 08. 23.)

[8] Ministère de l'Action et des Comptes Publics (2016): *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique – Édition 2016.* Forrás: fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-legalite-professionnelle-entre-femmes-et-hommes-dans-la-fonction-publique-editi-0 (A letöltés dátuma: 2017. 08. 23.)

[9] A szankciót 2018-tól kell alkalmazni.

4.2. Személyzetpolitikai rendszerek

A személyzetpolitikai (személyzeti) rendszerek többféleképpen kategorizálhatóak. Megkülönböztethetünk *zárt és nyitott, karrier- és munkaköri,* illetve *centralizált és decentralizált* rendszereket. Valamennyi kategorizálás a köz- és magánszféra elkülönülésére épül, s lényegében ugyanazt a két modellt fedi le, csak más megközelítéssel. Minél inkább jellemzőek a karrierjegyek, annál inkább zárt és centralizált a rendszer.

Hasonlóan más kategorizálásokhoz, a személyzeti rendszerek esetében is inkább teoretikusak a felállított kategóriák, a gyakorlatban egyetlen egy országot sem lehet egyértelműen besorolni azokba anélkül, hogy bizonyos fenntartásokat ne kellene tenni. Ennek oka, hogy ma már a kategóriák *vegyesen* jellemzik az egyes országok közszolgálati rendszereit, ezért a kategorizálást az dönti el, hogy melyik kategória jellemzőbb az adott országra.

A kategóriák közötti különbségek az országok gyakorlatában fokozatosan csökkennek, s ezért a fejlődést inkább jellemzi az egymás felé közeledés (konvergencia), mint a széttartás. A modellek kölcsönösen merítenek a másik előnyeiből. Ezt a jelenséget nevezzük *rendszerkontinuitás*nak. A jellemző típusjegyek mögött másodlagosan a másik rendszer sajátosságai is kimutathatók.[10] Így például a karrierrendszerben is egyre gyakrabban fordulnak elő szerződéses, magánjogi szabályozási megoldások, míg a munkaköri rendszerek számos karrierelemet vesznek át.

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy az egyes országok rendszerei folyamatosan fejlődnek, ezért kategorizálásuk is változhat. Így például a '90-es évek elején a magyar köztisztviselői szabályozást általában a karrierrendszerek közé sorolták, később azonban – figyelemmel az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokra – a munkaköralapú szabályozás irányába fejlődő rendszerként tartják számon.

1. táblázat

A rendszertípusok összehasonlító táblázata

Általános közszolgálat		
	2008	**2015**
Alapvetően karrierrendszer	Ausztria, Magyarország, Irország, Ciprus, Luxemburg, Portugália, Franciaország, Románia, Németország, Spanyolország, Görögország, Belgium, Európai Bizottság	Irország, 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 karrierelemekkel	-	Dánia, Finnország, Bulgária, Litvánia, Szlovénia, Lengyelország
Alapvetően munkaköralapú rendszer	Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Svédország, Hollandia, Egyesült Királyság	Ausztria, Csehország, Észtország, Lettország, Szlovákia, Egyesült Királyság, Hollandia, Svédország

Forrás: saját szerkesztés a hivatkozásban jelölt forrás alapján[11]

[10] OECD (2005): *Moderniser l'Etat: La route à suivre*. Paris, OECD. 190.

[11] Forrás: 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. 13.

Az 1. és a 2. csoportba tartozó országokban még mindig karrierelvű a kiválasztás, az iskolai végzettségre helyezik a hangsúlyt, kevésbé a kompetenciavizsgálatokra. A besorolás meghatározó és a tisztviselők a besorolási fokozatokban lépnek előre szolgálati idejük alapján. Az előmenetelhez kötelező továbbképzés kapcsolódik. Korlátozottan lehet belépni a közszolgálatba a pályaút közepén, a közszolgálaton kívül eltöltött időt általában nem veszik figyelembe szolgálati időként.

Az 5. és a 4. csoportba tartozó országokban a tisztviselőket főleg a tudásuk alapján értékelik, karrierjük bármelyik szakaszában beléphetnek a közszolgálatba. Az üres pozíciókra külső pályázók is jelentkezhetnek. A továbbképzés a képzési igényektől függ, s nem az előrelépés feltétele. A közszolgálaton kívül szerzett tapasztalatot is elismerik szolgálati időként.

4.2.1. Zárt és nyitott rendszerek

Eredetileg ez a különbségtétel a bekerülés eltérő módjára épült. Azt fejezte ki, hogy a zárt rendszerekben kizárólag normatív módon meghatározott szakmai követelmények (képesítési előírások), illetve versenyvizsga alapján lehet a közszolgálatba bekerülni, míg a nyitott rendszerekben ilyen követelmények nem korlátozták a munkáltató diszkrecionális jogkörét, bárkit belátása szerint alkalmazhatott.[12] Az utóbbira hozható fel példaként a *zsákmányrendszer,* amelyben a kiválasztáskor nagyobb szerepe van a politikai megbízhatóságnak, lojalitásnak, mint a szakmai hozzáértésnek. Politikai zsákmányrendszer alakult ki a 19. században az Amerikai Egyesült Államokban és az 1945 utáni koalíciós időszakban Magyarországon (erről a 2.3.1 pontban részletesen szóltunk).

Az érdemeken alapuló kiválasztás általánossá válásával átértelmeződött a „zárt és nyitott" ellentétpár. Ma inkább a zárt rendszer azt fejezi ki, hogy a közszolgálat a jogi szabályozás, a karrier, előmenetel és díjazás szempontjából elkülönül a magánszférától. A rendszer jogi szabályozása speciális az általános munkajogi szabályokhoz képest. A szabályozásának módja jellemzően normatív, közjogias, kevésbé van lehetőség a szerződéses megállapodásra. A karrier azt jelenti, hogy a tisztviselők pályájukat a közszolgálatban kezdik, s ott is járják végig a nyugdíjazásukig, ezt jogi garanciák biztosítják, s nincs lehetőség a köz- és magánszféra közötti átjárásra. Ha a tisztviselő munkahelyet vált és a magánszférában helyezkedik el, nem térhet vissza a közszolgálatba. Ugyanez fordítva is igaz: az életút közepén a magánszférából nem lehetséges átlépni a közszolgálatba. A díjazási rendszere valójában egy absztrakció, abban az értelemben, hogy egy mesterségesen kialakított besorolási nómenklatúra szerint állapítják meg a tisztviselők illetményét, függetlenül a magánszféra kereseti viszonyaitól. A zárt rendszer egy elzárt, saját „törvényei" szerint működő belterjes világot takar.

[12] Balázs István (2014): *Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése.* Budapest, NKE. 5–6.

4.2.2. Karrier- és munkaköri rendszerek

A karrier- és munkaköri rendszerek szembeállításának alapja, hogy a karrierrendszerekben a tisztviselők besorolása *elválik* a ténylegesen betöltött munkakörüktől. Ennek az a gyakorlati jelentősége, hogy a munkakör esetleges módosítása, megszüntetése nem érinti a tisztviselő besorolását. A munkáltató szabadon rendelkezhet a tisztviselő munkakörével – megváltoztathatja, átalakíthatja, megszüntetheti – de nem módosíthatja – horribile dictu! – nem szüntetheti meg a besorolását, mert azt törvény védi. Ebből adódik a karrierrendszerek egyik fontos jellemzője, az *elbocsáthatatlanság.*

A munkáltató átszervezésre, feladatmegszűnésre, létszámcsökkentésre hivatkozva nem szüntetheti meg a tisztviselő jogviszonyát. Ugyanakkor a foglalkoztatási védelem nem abszolút értelmű, mert törvény rendelkezhet létszámleépítésről, tisztviselők elbocsátásáról, illetve szakmai alkalmatlanság miatt is sor kerülhet a jogviszony megszüntetésére. Mindezek alapján a munkakör biztosítja a rugalmasságot, a besorolás adja a stabilitást.

A *munkaköri rendszerek*ben a kinevezés nem a besorolásra, hanem a munkakörre szól, ezért a munkakör léte meghatározza a jogviszonyt. Ha a munkakör megszűnik, akkor ez a jogviszony végét jelenti. A strukturális okok (átszervezés, feladatmegszűnés, létszámcsökkentés) miatt a köztisztviselő felmenthető.

Annak ellenére, hogy a besorolás és a munkakör egymástól elválasztva „külön életet él", mégis szorosan összekapcsolódnak. Ez azt jelenti, hogy a besorolás érvényességi feltétele a munkakör. A kinevezés, illetve a besorolás célja valamilyen közfeladat ellátása, ezért a munkakör nélküli kinevezés és besorolás érvénytelen.

A besorolás és a munkakör szétválasztására épül a *díjazás* is. Ez azt jelenti, hogy a *karrierrendszerek*ben besorolás határozza meg az illetmény összegét. Az egyes funkcionális kategóriák (vezető, érdemi ügyintéző, ügykezelő, fizikai dolgozó) számára kialakított besorolási osztályokon belül besorolási fokozatok, a besorolási fokozatokon belül fizetési fokozatok vannak. A fizetési fokozatok között többnyire az idő múlásától függően automatikus az előrelépés (ezt fejezi ki a szenioritás elve), míg a magasabb besorolási fokozatba lépéshez jogszabályban vagy a munkáltató által meghatározott szakmai követelmény (vizsga, továbbképzés) teljesítése szükséges.[13] A teljesítmény szerinti differenciálást az előmenetel gyorsításával, lassításával és címadományozással oldják meg.

A munkaköri sajátosságok nem fejeződnek ki a díjazásban. Ugyanakkor bizonyos ágazatok, csoportok – speciális felelősségi és egyéb munkavégzési körülményeikre hivatkozva – nagyobb érdekérvényesítő képességük segítségével különböző pótlékokat képesek kiharcolni maguknak. Ezeknek viszont általában kevés közük van a munkaköri sajátosságokhoz.

A francia illetményrendszer összetevői

A francia karrierrendszerben az illetmény három összetevőből áll: besorolási illetmény, illetménykiegészítés, pótlékok. A besorolási illetmény a besorolás függvénye, s a teljes illetmény kb. 82%-át teszi ki. Különböző jogcímen jár a köztisztviselőnek

[13] Balázs 2014. 17.

illetménykiegészítés, amely a besorolási illetmény bizonyos százaléka, például lakhatási támogatás, családi pótlék stb. Ebbe a körbe tartozik még a betöltött munkakör sajátosságait – például nagyobb felelősséget – elismerő juttatás, amelynek összege ugyanakkor csaknem elhanyagolható (a teljes illetmény 3%-a). A pótlékok *corps*-onként, besorolásonként különböznek, s egy átláthatatlan rendszert képeznek (számuk több ezerre tehető). A teljes illetmény 15%-át adják.[14] A rendszeres díjazáson felül jutalom és prémium adható.

A *munkaköri rendszerek*ben a szenioritásnak nincs jelentősége, az illetmény összegét a betöltött munkakörtől függően állapítják meg. A munkakör „értékét" az határozza meg, hogy mennyiben járul hozzá a szervezet teljesítményéhez, mekkora a szervezeten belüli fontossága. Ennek megállapításához (amint azt a 3.2.2. pontban már jeleztük) munkakörelemzést, illetve munkakör-értékelést végeznek. Az előbbi célja, hogy feltárják a munkaköri sajátosságokat (feladat, felelősség, kapcsolat stb.), az utóbbi célja, hogy a munkakörelemzés alapján különböző bérsávokba sorolják az egyes munkaköröket. A díjazásban tehát nem a tisztviselő személyének (iskolai végzettség, szolgálati idő stb.) van jelentősége, hanem az ellátott munkakörnek.

A munkakörértékelés alapján a munkaköröknek is kialakul egy hierarchikus rendszere, ezért a magasabb értékű munkakörbe helyezés is egyfajta karrier. Ez azonban abban az értelemben különbözik a karrierrendszerű életpályától, hogy nem kell feltétlenül végigjárni az egyes fokozatokat, a tisztviselő akár a pályája elején is bekerülhet egy magasabb értékű munkakörbe, szemben a karrierrendszerrel, amelyben az egyes fokozatokat végig kell járni.

A munkaköri rendszerekben a díjazás kialakításához gyakran alkalmaznak kollektív szerződést, így például Svédországban.

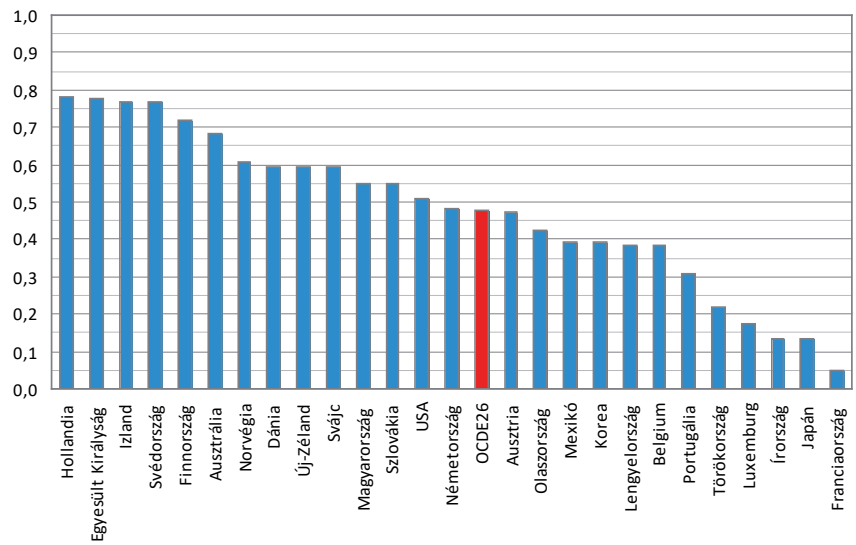
Munkaköralapú díjazás Svédországban

A karrierelvű svéd hivatalnoki rendszer a 17–18. században jelentős hatást gyakorolt Európa más országaira. Mára azonban a svéd közszolgálatban gyökeres változás következett be, a szerződéses megállapodásokra épülő munkaköri rendszer modelljévé vált. Bár továbbra is külön törvény vonatkozik a köztisztviselőkre, annak túlnyomó része megegyezik az általános munkajogi szabályokkal. A jelentős pénzügyi és gazdálkodási önállósággal rendelkező kormányzati ügynökségek helyi bértárgyalásokat folytatnak és megállapodást kötnek, amely alapján a béreket egyénileg határozzák meg a munkakör felelősségi szintjétől, a munkavégzési körülményektől, az egyéni teljesítménytől, valamint a szükséges kompetenciáktól függően. A bérek emelését összehangolják a magánszektor bérnövekedésével, mértékét központi keretmegállapodásban állapítják meg.

[14] Silicani, Jean-Ludovic (2008): *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique: faire des services publics et de la fonction publique des atouts por la France.* 139. Forrás: ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000231.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 24.)

A karrier- és munkaköri rendszer közötti különbség a *kiválasztás*ra is rányomja bélyegét. A *karrierrendszerek*ben a közszolgálatra történik a kiválasztás, míg a *munkaköri rendszerek*ben a betöltendő munkakörre. Ehhez igazodnak az alkalmazott kiválasztási módszerek is. A karrierrendszerekben a képesítési előírások teljesítése, a pályázati eljárás, illetve a különböző vizsgák játszanak szerepet, a munkaköri rendszerekben a készségek, képességek vizsgálata.

Nemzetközi trendek



3. ábra

Az OECD-országok kiválasztási rendszereinek értékelése.

Forrás: OECD adatok felhasználásával[15]

Finnországban, Hollandiában, Svájcban, Svédországban, Nagy-Britanniában a nem vezetői munkakörök külső személyek számára is nyitottak, a kiválasztás konkrét munkakörbe történik. Ezekben az országokban a munkáltató a kiválasztási feltételeket is meghatározhatja. Más országokban, például Franciaországban a pályaút elején történik a kiválasztás, s a feljebb jutás belső előmenetel útján valósul meg. Bizonyos karrierrendszerű országokban a felsőbb szintű beosztásokat külső személyek is megpályázhatják (Belgium, Németország, Portugália, Spanyolország).

[15] Karrier-, illetve munkaköri jellemzők alapján, 2005. évi adatok felhasználásával. Index: 1=munkaköri; 0=karrier. OCDE (2009): Systèmes de recrutement des administrations centrales. In OCDE: *Panorama des administrations publiques 2009.* Paris, Éditions OCDE. 85.

4.2.3. Centralizált és decentralizált rendszerek

A centralizáció-decentralizáció *három dimenzió*ban vizsgálható.[16] Egyrészt értelmezhető a *jogi szabályozás* szemszögéből. Ebből a szempontból a *centralizáció*t a normatív, vagyis mindenkire egyformán kiterjedő részletes szabályozás jelenti. Az ilyen rendszerekben a tisztviselők jogállásának valamennyi kérdését különböző szintű jogszabályok (Alkotmány/Alaptörvény, törvény, kormányrendelet stb.) rendezik, s egyáltalán nem, vagy csak kivételesen engednek lehetőségeket arra, hogy helyi szinten eltérjenek a központilag meghatározott normáktól *(kógencia).* A centralizált rendszerek előnye ezért az egyformán érvényesülő törvényi garanciák a munkáltatói visszaélésekkel szemben, például a díjazás, valamint a bürokrácia egységes működésének a biztosítása területén. A gyakran több ezer szervezeti egységet és széles körű szakmai-ágazati struktúrát átfogó közigazgatás egységes működtetéséhez ugyanis bizonyos mértékű centralizációra van szükség.[17] A centralizált rendszerek ugyanakkor merevek, nem adnak lehetőséget az egyéniesítésre, a helyi sajátosságok érvényesítésére.

A *decentralizált rendszerek*ben nem jellemző a részletes központi szabályozás. Ha vannak is központi jogszabályok – hasonlóan a munkajogi szabályokhoz –, azok keretjellegűek, ezért helyi szinten széles körben nyílik lehetőség a munkáltató és munkavállaló közötti szerződéses megállapodásra, például kollektív szerződéssel *(diszpozitivitás).* Ennek a rendszernek az előnye a rugalmasság és a specialitások érvényesítése a munkáltató és munkavállaló közötti kapcsolatban. Erre példa a munkaköralapú díjazás. Ugyanakkor a helyi megállapodások fragmentálják a rendszert, s hiányzik az egységes szervezeti kultúra, testületi szellemiség (közszolgálati ethosz).

A centralizáció-decentralizáció értelmezhető a *munkáltatói jogok telepítésé*nek szemszögéből is. Ebből a szempontból a különbségtétel alapja, hogy a munkáltatói jogok gyakorlása mennyire centralizált. A *centralizált rendszerek*ben akár egy kézben is összpontosulhat 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 tisztviselőjével szemben. *A decentralizált rendszerek*ben munkáltatói szinten gyakorolják a munkáltatói jogokat, vagyis annál a szervezetnél, ahol a munkavégzés történik. Például a magyar szabályozás is ezt az elvet követi.

S végül a szervezeten belül is megjelenik a centralizáció-decentralizáció, amely azt mutatja meg, hogy a szervezet vezetője mennyire él a munkáltatói jogok gyakorolásának átruházásával.

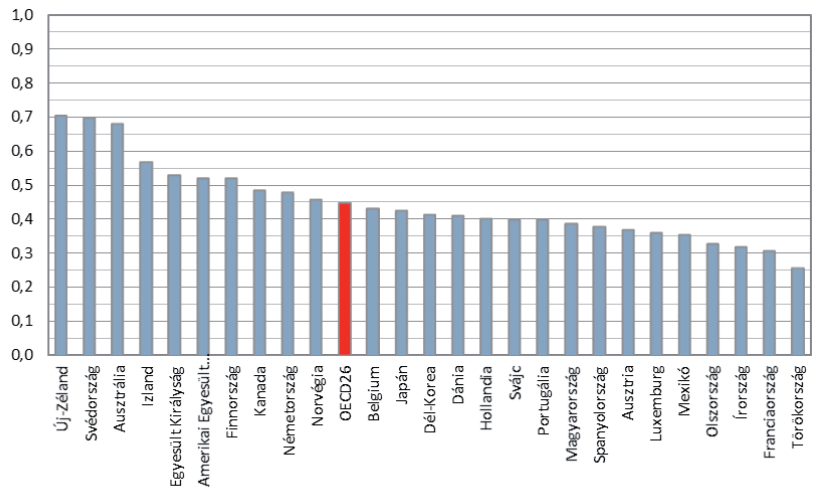
Az *emberierőforrás-gazdálkodással kapcsolatos hatáskörök gyakorlása* is másként alakul a centralizált, illetve a decentralizált rendszerekben. A *centralizált rendszerek*ben a HR funkciókat vagy azok egy részét központosítják. Ennek legtipikusabb példája a létszámtervezés. A létszámkeretet központilag tervezik a költségvetésben, majd a státuszokat szétosztják a szervek között (engedélyezett létszám), a munkáltatók nem rendelkeznek önálló létszámgazdálkodással, a feladatok változása miatti létszám-átcsoportosítást

[16] Linder Viktória (2007): Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle,* 1. évf. 3. sz. 36–51.

[17] Berényi 1992.

központilag végzik, ehhez a tisztviselőket „átvezénylik”. Több országban a kiválasztást, teljesítményértékelést, illetve a továbbképzést is központosítják.[18]

Nemzetközi trendek



4. ábra

A HR tevékenységek delegálása az OECD-országokban.

Forrás: OECD adatok felhasználásával[19]

A delegálással párhuzamosan a centralizáció jellemzi továbbra is a minimum standardok, valamint a jogi szabályozás megalkotását. Ugyanakkor a végrehajtást delegálják.

A legtöbb országban a minisztériumok önállósága növekedett, ennek mértéke azonban országonként különböző, tehát nincs egységes modell. A legjelentősebb delegálásra Új-Zélandon, Ausztráliában és Svédországban került sor. Szabadon tervezhetik létszámigényüket, alakíthatják a foglalkoztatási feltételeket, a díjazást.

Írországban, Olaszországban, Franciaországban továbbra is erősen centralizált a rendszer. A HR-feladatok és hatáskörök delegálásának szintje és mértéke nincs összefüggésben a létszámgazdálkodás minőségi színvonalával, csupán arról tájékoztat, hogy mekkora a rugalmasság a szervezeti igények kielégítéséhez.

[18] Balázs 2014. 17.

[19] OCDE (2009): Délégation de la gestion des ressources humaines. In OCDE: *Panorama des administrations publiques 2009*. Paris, Éditions OCDE. 82–83.

Ellenőrző kérdések

- Határozza meg a közszolgálati személyzetpolitika fogalmát, s válassza külön a fogalom különböző rétegeit!
- A személyzetpolitikának milyen feltételei vannak?
- Mi jellemezte a közszolgálati személyzetpolitikát Magyarországon?
- Mutasson be egy személyzetpolitikai célkitűzést!
- Mi a lényege a zárt és nyitott személyzeti rendszereknek?
- Jellemezze a karrier- és munkaköri rendszereket!
- Milyen trend jellemzi a karrier- és munkaköri rendszerek fejlődését napjainkban?
- Állítsa szembe a centralizált és a decentralizált személyzeti rendszereket!

Vákát oldal

5. A közszolgálati személyi állomány kiválasztása

Linder Viktória – Kovácsné Szekér Enikő

„A közigazgatás eredményessége sok tekintetben a közhivatalnokok személyében rejlő okoktól függ. Ezért van a legnagyobb jelentősége a közhivatalnokok személye kiválasztásának."
(Magyary Zoltán)[1]

A) Általános rész

5.1. A közszolgálati kiválasztás funkciója

A személyi állomány, amely a feladatok ellátását végző emberek közösségét jelenti, minden munkaszervezetben a legfőbb erőforrás. A munkát végző emberek egy kiválasztási procedúra során kerülnek be ezekbe a szervezetekbe, így kétség sem fér hozzá, hogy a munkaerő kiválasztása alapvető jelentőségű mozzanat az emberi erőforrásokkal való gazdálkodásban. Itt dől el ugyanis, hogy milyen tulajdonságokkal rendelkeznek azok a személyek, akik működtetik a szervezetet, gondoskodnak a feladatai ellátásáról. A célirányos kiválasztás során körültekintően számba kell venni azokat a tényezőket, amelyek meghatározzák a jövőbeli munkavállalóval szembeni követelményeket. A folyamatban jelentőséggel bírnak mind a szervezeti, mind a munkaköri jellemzők.

Így például meghatározó, hogy:

- a magán- vagy a közszféra szervezetébe keresnek munkaerőt,
- mi a szervezet küldetése és melyek a céljai (közcélokat valósít-e meg, közfeladatokat lát-e el a köz érdekében, vagy épp ellenkezőleg, a magántulajdonban lévő vállalat profitjának maximalizálását, a piac minél nagyobb szegmensének meghódítását tartja szem előtt),
- határozatlan vagy határozott időre tervezik a foglalkoztatást,
- melyek a konkrét, betöltendő munkakör sajátosságai, s ehhez milyen speciális végzettségi, képzettségi elvárások kapcsolódnak,
- szükséges-e valamilyen mértékű munkatapasztalat (az esetek zömében speciális jellegű),
- milyen tulajdonságokkal, attitűdökkel, motivációs tényezőkkel rendelkezzék a jövőbeli munkatárs stb.

---

[1] Magyary Zoltán (1944): *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései.* Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület (a továbbiakban: Magyary 1944). 10.

A figyelembe veendő, sokrétű szempontrendszer is arról tanúskodik, hogy a feladatok ellátására alkalmas, megfelelő összetételű, jó minőségű személyi állományra, amely az előtte álló feladatok szakszerű, hatékony, eredményes, lelkiismeretes és határidőn belüli ellátására képes, csak úgy lehet szert tenni, ha a kiválasztási rendszer megfelelően működik. Már a kiválasztás is *alkalmas* (legalábbis részben) arra, *hogy felmérje, kik* lesznek *képesek a szervezeti célokhoz történő* legmagasabb mértékű *hozzájárulásra.* Ez egy mikrovállalkozásnál éppúgy igaz, mint egy óriási méretű multinacionális vállalatnál. Azonban a közszolgálatban, annak bármely területéről legyen is szó, a kiválasztásnak még nagyobb a jelentősége. Hiszen a *közszolgálat* – mint arról elnevezése is tanúskodik, s a korábbiakban is említettük – a közösségért létezik, a *társadalmat hivatott szolgálni,* az *állam feladatait megvalósítani.* Ezért – immár évszázadok óta – az állami alkalmazás az országok többségében *életpályára szóló elköteleződés*t kínál, illetve bizonyos, az ott munkát vállalók számára komparatív előnyök elérésének feltételeként ezt kívánja meg. Tehát hogy kit választunk ki a köz szolgálatára – az esetek zömében hosszú időre – megalapozott döntést igényel, mivel a *közszolgálat* különböző rétegei a *köz érdekében tevékenykednek,* közérdekű szervező, szolgáltató, hatósági, rendfenntartó, védelmi, igazságszolgáltató stb. tevékenységeket látnak el. A közszolgálati dolgozók a társadalomban magát *az államot képviselik,* az állam nevében lépnek fel. Ennek megfelelően a demokratikus jogállamban egyfajta pozitív előjelű tekintélyt hordoznak a polgárokkal, a polgárok szervezeteivel való viszonyban. A társadalom tagjai pedig joggal élnek fokozottabb szakmai és erkölcsi elvárásokkal velük szemben.

Lőrincz Lajos felosztását követve, a történelem folyamán két jelentős fajtája, ideológiai megközelítése létezett a közszolgálati munkára történő kiválasztásnak. Az egyikben, az antidemokratikus rendszerben, nem adatott meg minden társadalmi csoport számára, hogy tagjai közhivatalt tölthessenek be; ez a nemesek, illetve a nemesség egy részének kiváltsága volt. Azonban a polgári korszakban a világ nagy részén teret nyertek a demokratikus kiválasztási rendszerek, amelyek széles társadalmi tömegek számára nyitották meg a közhivatalba jutás lehetőségét. Magyarországon ez a folyamat már az 1848-as forradalom és szabadságharc előtt megindult; az állami alkalmazás feltételeit pedig a kiegyezés utáni jogszabályok deklarálták.[2]

„… a közigazgatástudomány és a külföldi államok praxisa már számos alkalmas módszert dolgozott ki a kiválasztási eljárások tökéletesítésére. … A kiválasztást tökéletesítő intézkedésekül alkalmasak a következők: nyilvános pályázat kötelező kiírása; a kinevezések kötelező közzététele a hivatalos lapban, mint érvényességi kellék; a jelölteknek a képességvizsgáló módszerekkel való minősítése; felvételi vizsga letétele."[3]

A közszolgálati pozíciók betöltésének feltételei napjainkban is a jogi szabályozás szintjén jelennek meg. Magyarországon, csakúgy, mint más országokban, alkotmányi, törvényi, rendeleti szinten, továbbá alacsonyabb szintű jogforrásokban is találunk rendelkezéseket az állami alkalmazás feltételeiről. Nem állíthatjuk ugyanezt a kiválasztás folyamatáról, amely modernkori közszolgálatunkban mindvégig mostohagyermekként kísérte végig annak történetét. Egységes közszolgálati kiválasztási rendszert hazánkban mindeddig nem alakítottak ki. Még mindig érvényesek Magyary Zoltán szavai, amelyeket a kiválasztási rendszer

[2] Vö. Lőrincz 1986; Lőrincz 1996; Lőrincz Lajos (2000): Kiválasztás a közigazgatásban I–II. *Magyar Közigazgatás,* 50. évf. 6. sz. 8; Lőrincz 2010. 283–326.

[3] Magyary 1944. 10.

hiányosságai és anomáliái kapcsán fogalmazott meg 1942-ben: „A magyar közigazgatásban a fenti módszerek legnagyobb része ismeretes,[4] de egyik sem általánosan kötelező és sokszor nem mind állnak a fejlettség magas fokán. Így szabály az, hogy a kinevezéseket a hivatalos lapban közzé kell tenni, de a közlés a kinevezésnek nem érvényességi kelléke, és néha el is marad. Az állások jelentékeny részét nyilvános pályázat nélkül (kéz alatt) töltik be, úgyhogy arra csak a beavatottak pályázhatnak."[5]

5.2. A kiválasztási rendszerek és a kiválasztás elemei

A közszolgálati kiválasztási rendszerek úgy tartalmi, mint formai megoldásaikban is eltérőek a nemzetközi gyakorlatban. Ennek ellenére léteznek olyan megoldások, amelyeket az országok zöme alkalmaz. Ezeknek az elemeknek az alkalmazása is igen eltérő; így például országos szinten lehet kötelező vagy opcionális, egyes országokban mélyen gyökeredző a közszolgálati kultúrában, másutt csak formális. A következőkben a széles körben elterjedt feltételrendszerbe nyerünk betekintést.

5.2.1. Az alkalmazás általános feltételei

Magyarországon – éppúgy, mint a fejlett államok zömében – az alkotmányban találjuk az állami alkalmazásra vonatkozó legmagasabb szintű szabályozást. Az Alaptörvénynek a közhivatal-viselés jogát biztosító XXIII. cikk (8) bekezdését a 2.2.2. pontban már idéztük. A közhivatalhoz jutás a demokratikus jogállamokban állampolgári alapjog, mindez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotó nem határozhatja meg az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogforrásokban azokat a követelményeket, amelyek az egyes közszolgálati területeken való elhelyezkedés feltételeit képez(het)ik.

E feltételek között léteznek olyanok, amelyeket egy adott hivatásrendben mindenkinek teljesítenie kell. Ezek az *alkalmazás általános feltételei.* A nemzetközi gyakorlatban az államok ezeket eltérő módon határozzák meg, de több-kevesebb eltéréstől eltekintve a következő kritériumoknak való megfelelést kívánják meg a legtöbb közszolgálatban:

- az adott állam állampolgársága (léteznek ellenpéldák, illetve kivételek is; nem minden államban szükséges állampolgárság a közszolgálati állások betöltéséhez, ilyenek például a közhatalom gyakorlásával nem járó munkakörök),
- cselekvőképesség,
- büntetlen előélet, illetve kifogástalan életvitel,
- megfelelő egészségi állapot (fizikai és pszichikai),
- korhatár (adott esetekben ez lehet alsó és felső korhatár),
- általában minimális iskolai végzettség (amely általában nem jelent magas szintű képzettséget, hiszen az a közhivatal-viselés alapvető jogának korlátozását jelentené),
- az ország hivatalos nyelvének vagy nyelveinek birtoklása.

---

[4] Magyary a módszerek alatt azokat a külföldi államokban alkalmazott kiválasztási technikákat, eszközöket értette, amelyekről a fenti idézetében is említést tesz.

[5] Magyary 1942. 401.

5.2.2. Az alkalmazás különös feltételei

Míg az általános feltételek mindenkire vonatkoznak, aki az adott közszolgálati hivatást szeretné gyakorolni (például köztisztviselőként vagy rendőrként), a különös alkalmazási feltételek jóval differenciáltabbak. Ezek olyan kritériumok, amelyek meghatározott közigazgatási szinteken vagy szerveknél, illetve egy-egy munkakörben külön megkívánják meghatározott képzettség, végzettség igazolását, esetleg szakmai gyakorlatot, egyéb speciális tudást (esetleg adott idegen nyelv ismeretét), készséget, képességet, kötelezettség teljesítését (például biztonsági ellenőrzéseket). Ezeket a feltételeket – mint például a képzettség igazolása vagy az ellenőrzésekhez való hozzájárulás vonatkozásában – különböző jogforrások vagy az alkalmazó szerv alapdokumentumai (így a Szervezeti és Működési Szabályzat, a Közszolgálati Szabályzat a magyar szerveknél), illetve a munkáltatói jogkör gyakorlója határozzák meg. Amennyiben pályáztatják az adott állást, a pályázati kiírások tartalmazzák ezeket az elvárásokat.

5.2.3. A kiválasztás fázisai és módszerei

A *kiválasztási eljárás*ban két fázist különíthetünk el egymástól:[6]

- a toborzást és
- a szelekciót.

A *toborzás* teszi lehetővé, hogy az állampolgárok értesüljenek a közszolgálatban való elhelyezkedés lehetőségéről, az üres álláshelyekről. A kiválasztás toborzási szakaszában a közigazgatási szervek vagy a személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv (amely lehet egy központi szerv, például a közszolgálati minisztérium – vagy számos országban a pénzügyminisztérium – esetleg közszolgálati bizottság, de akár területi szerv is) széles körben meghirdetik az állásokat. A meghirdetés előtt felmérik, hogy adott közigazgatási területen milyen létszámú és összetételű munkaerőre lesz szükség, ehhez – akárcsak a magánszférában – toborzási stratégia készítésére is van lehetőség.

Ha a toborzás sikeres, a meghirdetett álláshelyekre jelentkezők köréből – igényei szem előtt tartásával – választhat a munkaadó. Ez már a kiválasztás második fázisa, a *szelekció,* amikor lehetőség nyílik az alkalmazás feltételeivel rendelkezők közül a legmegfelelőbb személy kiválasztására.

A közszolgálati állásokra történő kiválasztás országonként eltérően zajlik. Ha a zártnyílt közszolgálati modellfelosztást követjük, nagy vonalakban azt állíthatjuk, hogy a *zártabb rendszerek zömében formalizált, kötött kiválasztás*t alkalmaznak, amelyet jogszabály (akár az alkotmány) ír elő. Míg a *nyíltabb rendszerbe tartozó országok*ban nem határozzák meg jogszabályi szinten a kiválasztás mikéntjét, és így itt – a versenyszférához hasonlatosan – *kötetlen* az *eljárás.* Általában a közigazgatási szerv vezetője dönti el, hogyan választja ki a legmegfelelőbb tisztviselőt.

A kötött kiválasztási rendszerek alkalmazását az indokolja, hogy a karriermodellt alkalmazó országokban hosszú távra, általában határozatlan időre, közjogi alapú tisztviselői

[6] Lőrincz 2000. 321–337.

státuszba keresik a munkaerőt. Magyary szavaival élve: „életfogytig való alkalmazásra”.[7] Ezekben az országokban igen nagyfokú a pályabiztonság; ennek megfelelően, a kinevezést elnyert tisztviselőt nem lehet eltávolítani állásából. A kötött kiválasztások körében két olyan eljárást ismerünk, amelyek széles körben elterjedtek a nemzetközi gyakorlatban. Ezek:

– a *versenyvizsgák* (franciául: *concours*), illetve
– a *pályázatok*.[8]

Közös bennük, hogy mindkettőt nyilvánosan meg kell hirdetni. A nyilvánosság követelménye a különböző médiumokban, internetes felületeken való meghirdetést, illetve a hagyományos formákat, például közlönyökben való közzétételt is jelentheti.

A nyílt közszolgálati rendszerekben, ahol a tisztviselő jogi státusza és alkalmazási feltételei kevésbé térnek el a magánszférában foglalkoztatottakétól, általában kötetlen – központilag jogi úton nem szabályozott – kiválasztást alkalmaznak. Ezekben az országokban nem alkalmaznak speciális szabályokat a civil közszolgálati alkalmazottak kiválasztásánál. A közigazgatási szervek képességeik és a meghirdetett állás betöltéséhez szükséges hátterük alapján, a magánszektorban megszokott módokon választják ki a megfelelő munkaerőt. A jelentkezőknek az érintett közigazgatási szerv humánerőforrás-gazdálkodási hatásköreivel rendelkező vezetői, menedzserei által meghatározott követelményeknek kell megfelelniük. Itt a speciális képességek sokkal nagyobb szerepet játszanak, mint az életpályához megkívánt és előírt iskolai bizonyítvány.

Versenyvizsgák

A versenyvizsga alkalmazása nemzetközi viszonylatban

A versenyvizsga már az ókori Kínából is ismert a főtisztviselők, mandarinok kiválasztása kapcsán. Sok száz évvel később így toborozták a brit hadsereg tisztjeit az indiai szolgálatra, majd Franciaországban és a többi francia típusú közigazgatást működtető ország közszolgálatában honosodott meg, és alkalmazzák mind a mai napig. De ezzel a módszerrel választják ki a gyors előmenetelű közigazgatási elitet (*fast streamer*-eket) Angliában, és az eurokratákat az Európai Unió intézményeibe is.

A versenyvizsga a kötött kiválasztási rendszerek egyik legkarakteresebb megjelenési formája. A *versenyvizsga* kifejezés alatt a személyi állomány kiválasztására rendszeresített olyan folyamatot értünk, amelynek során a kiválasztás kritériumainak megfelelő jelöltek *többlépcsős* – képességeiket, tudásukat, műveltségüket széleskörűen ellenőrző – *versengő megmérettetés*en vesznek részt. Ez a megmérettetés a versenyvizsga nevéből adódóan is, a jelöltek képességeinek sok szempontból történő összehasonlítását foglalja magában, amelynek során az elért eredmények függvényében és sorrendjében, lehetőségük

[7] Magyary 1944. 5.

[8] Bossaert, Danielle – Demmke, Christoph – Nomden, Koen – Polet, Robert (2001): *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments.* Maastricht, European Institute of Public Administration (a továbbiakban: Bossaert et al. 2001). 87–96.

nyílik – a jelentkezők számához képest korlátozottabb számú – állások elnyerésére, megpályázására.[9]

A versenyvizsgarendszerek néhány *legfontosabb ismérv*e a következő:

a) A versenyvizsgákat alkalmazó országokban a jogszabályok (általában az alkotmányok) rendelkeznek arról, hogy a közszolgálati állások sikeres versenyvizsga birtokában tölthetők be. A versenyvizsgákon való megmérettetés általános feltétele a közszolgálatban való alkalmazásnak. Az általános keretszabályozáshoz képest közszolgálati területenként, ágazatonként, közszolgálati testületenként *(corps),* sőt szervenként is lehetségesek eltérések. A versenyvizsga-kiírásokban részletesen ismertetik a részvétel feltételeit, tájékoztatást adnak azon ismeretekről, tananyagokról, amelyek a megmérettetés tárgyát képezik. A kiírások pontos információkat tartalmaznak a vizsgaeljárásról, az értékelés miként jéről és a kiválasztási folyamat egészéről. A versenyvizsgákat területenként, ágazatonként, szakmacsoportonként, végzettségek szerint hirdetik meg időről időre, előre meghatározott versenynaptárak szerint.

b) A *versenyvizsgát általában a karrierrendszerekben alkalmazzák,* ugyanakkor az ilyen közszolgálati berendezkedésekben a megüresedett álláshelyeket általában először „belülről" igyekeznek betölteni, első körben a szerven, ha ez nem sikeres, az ágazaton vagy a közigazgatáson belülről. A *cél a már pályán lévők megtartása* – ami jogszabályi kötelezettség – és részben ennek szolgálatában mobilitásuk, az átjárhatóság előmozdítása. Külső versenyvizsgákat a klasszikus zárt rendszert alkalmazó országok többsége jobbára csak akkor hirdet meg, ha a belső kiírás, az állás betöltése a már pályán lévők köréből nem járt eredménnyel.

c) A versenyvizsga többlépcsős folyamat – különösen a felsőfokú végzettségű jelöltek esetében –, többnapos megmérettetés. Tipikusan két írásbeli és egy szóbeli részből áll. Az első írásbeli felmérő egy feleletválasztós, „ikszelős" teszt, amely jobbára általános ismereteket, tudást, műveltséget, logikai készségeket ellenőriz. A továbbjutottak számára a második írásbeli rész általános és szakmai ismereteket ellenőrző fogalmazást/esszét vagy egyéb feladatokat tartalmaz (például esettanulmány, teljes ügyirat, dosszié/akta kidolgozása). Azok a jelöltek, akik ezt a második szintet is sikerrel teljesítik, szóbeli beszélgetésen vesznek részt az általános és a szakmai ismeretek, a tájékozottság, a kommunikációs készségek, elhivatottság, esetleg idegen nyelv ismerete stb. vizsgálatának céljából. A vizsgaszinteken nehéz túljutni, a követelmények magasak, nagy a „kiesők" és az „önként visszalépők" aránya.

d) A sikeresen teljesítőket, a közszolgálati állásra kiválasztott jelölteket a versenyvizsgán elért eredményeik alapján – szakterületenként – *sorrendbe állítják.* A vizsgán megszerzett értékelés jogosít a meghirdetett állások megpályázására. A versenyvizsga sikeres letétele révén a jelölt *helyezésének megfelelően elnyeri a meghirdetett állások valamelyikét, ha nem* jut számára üres álláshely, akkor *tartaléklistára kerül fel.* Néhol a sikeresen letett verseny-

[9] Linder Viktória (2006): Versenyvizsgák a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás,* 56. évf. 12. sz. 741–753.

vizsga meghatározott időszak tekintetében (általában 1–3 év) keletkeztet jogosultságot az újonnan megüresedő állások megpályázására, míg másutt nem évül el e jogosultság.[10]

e) A versenyvizsgák lebonyolításával szemben az alkalmazó országokban fontos követelmény az átláthatóság, a zsűrikkel/bizottságokkal szemben pedig a magas színvonalú szakmai elvárások mellett a függetlenség és pártatlanság.

Pályáztatás

A *pályáztatás* gyakran alkalmazott eljárás mind a kötött, mint a kötetlen kiválasztást működtető rendszerekben.

Amennyiben a pályáztatás *kötött,* általában *jogszabály rendelkezik* arról, hogy a közszolgálati állásokba sikeres pályázat birtokában lehet bejutni. A kötelező pályázati eljárást meghatározott rendben, az iskolai végzettségek, képzettségek, a letett vizsgák alapján folytatják le. Ezt a kiválasztási eljárást alkalmazza például a karrierrendszerű német, valamint az osztrák közszolgálat is. Ezekben az országokban az életpálya minden szintje tekintetében törvény határozza meg a végzettségi alapkövetelményeket, amelyeket a konkrét állások esetében tovább pontosítanak. A jelölteknek azt kell bizonyítaniuk, hogy megfelelnek a jogszabályi és egyéb előírt követelményeknek. A munkáltatói jogkör gyakorlója a feltételek teljesítésére alapozva választja ki a jövőbeli munkaerőt.

A pályáztatás *kötetlen* kiválasztási eljárásként történő alkalmazásánál a vezető mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy pályáztatja-e a megüresedő állásokat, illetve hogy milyen feltételeket nevesít a kiírt pályázatokban. Természetesen az állás elnyeréséhez szükséges feltételek változatos összetételben jelenhetnek meg a hivatásrend, az ágazat, az alkalmazó terület és a szerv, a munkakör sajátosságainak függvényében. Ezt a megoldást alkalmazza a magyar közszolgálat is.

5.2.4. Egyéb módszerek – a kompetenciaalapú kiválasztás

Az elmúlt évtizedekben a közszolgálatokban létjogosultságot nyertek azok a modern kiválasztási módszerek, amelyek a versenyszférában már bizonyították hatékonyságukat. Ennek oka elsősorban, hogy a hagyományos, előzőekben bemutatott kiválasztási módszerek korlátozottan képesek előrejelezni, hogy egy jelölt mennyire tűnik alkalmasnak az adott munkakörre. A tárgyi tudáson és a végzettségek számbavételén túl szükség van arra, hogy *tudományos módszerek*kel megvizsgálják a jelölt készségeit, képességeit, viselkedését, attitűdjeit, jártasságát, egyéni motivációit; mindazokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy meghatározott profilú szervezetnél meghatározott munkaköri feladatokat eredményesen lásson el. Mindezeket a *kompetenciaalapú kiválasztás* hivatott biztosítani.

[10] A magyar tisztviselői rendszerben a 2009–2010-es években a kiválasztási rendszer részét képezte egy versenyvizsga elnevezésű jogintézmény. E versenyvizsga azonban csak fenntartásokkal volt versenyvizsgának nevezhető, mivel nem rendelkezett annak minden jellemzőjével (főként a versenyhelyzettel nem). Lásd részletesebben Linder Viktória (2009): Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle,* 20. évf. 11–12. sz. 45–54.

A *kompetenciamenedzsment* a magánszféra humánerőforrás-gazdálkodásában hosszú évtizedek óta alkalmazott eszköz, amelyet a közszférában néhány évtizeddel ezelőtt kísérleti jelleggel vezettek be, elsősorban:

– a *munkaerő kiválasztása* és
– *fejlesztése* területén.

A munkaerő általános kompetenciáinak meghatározását a szervezeti célokhoz, munkakörökhöz kell igazítani. Mindezeket a kompetenciakeretek tartalmazzák. Ezek olyan listák, amelyek meghatározzák azokat a készségeket, képességeket, tudást, viselkedési formákat, amelyek az adott szervezetnél, az adott munkakörben dolgozók számára szükségesek.

A kompetenciamenedzsmentben különböző kompetenciamodelleket, kompetenciamegközelítéseket alkalmaznak a közszolgálati munkához, a szerv szerepének betöltéséhez és az egyes munkakörökben foglalt feladatok ellátásához szükséges kompetenciák (tudás, képességek, készségek, attitűdök, személyes releváns jellemzők) meghatározására. Így a közszférában e megközelítések alkalmazása függhet a közszolgálati területtől, az adott szervtől, a munkakörtől.

A kompetenciaalapú kiválasztás az utóbbi években azokban a zárt rendszerű közszolgálatokban is fokozatosan teret nyer, és kiegészíti a hagyományos módszereket, ahol évszázadok óta a versenyvizsga soklépcsős rendszere vagy a kötött pályáztatási eljárás működött szűrőként a jelentkezők köréből történő választásnál.

5.2.5. A próbaidő

Első látásra talán nem is gondolnánk erre, de a próbaidő intézménye is a kiválasztási rendszer elemét képezi, és általában alkalmazzák is a közszolgálatok. Kiváltképp akkor, ha határozatlan – elvileg hosszú – időre, kinevezéssel jön létre a foglalkoztatás. Valójában a próbaidő alatti munkavégzés szolgáltatja a legmegbízhatóbb információkat ahhoz, hogy a közszolgálati alkalmazott adott szakterületen, adott munkakörben be fog-e válni, bizonyítani tudja-e alkalmasságát; ez tulajdonképpen a „puding próbája”.

5.2.6. A kiválasztáshoz kapcsolódó alapozó képzés

Számos országban – főként a karrierrendszerekben – a kiválasztási rendszer részét képezi a toborzási folyamathoz kapcsolódó alap- vagy továbbképzés. E képzések célja, hogy a tisztviselők elsajátítsák azokat az alapismereteket, amelyek a közigazgatási feladatok ellátásához – egységesen – nélkülözhetetlenek. Ezeket a képzéseket szervezheti a közigazgatás a felvételire történő felkészítés céljával, vagy egy fázissal később, a közszolgálati állásban történő elhelyezkedés (kinevezés) előtt, illetve a már pályán lévő kezdők számára. Magyarországon például a közszolgálati tisztviselők közigazgatási alapvizsga letételére kötelezettek, az állami tisztviselők pedig a közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzést kötelesek elvégezni (lásd: 9. fejezet).

5.2.7. Közszolgálati kiválasztási eszközök

Az alábbi táblázatban azokat a közszolgálati kiválasztási eszközöket gyűjtöttük össze, amelyek széles körben fordulnak elő a nemzetközi gyakorlatban. A nemzeti közszolgálatok – csakúgy, mint nemzetközi szervezetek közszolgálatai – változatos összetételben alkalmazzák ezeket a kiválasztás folyamatában.

2. táblázat

A jogviszony létesítéséhez kapcsolódó folyamat elemei

Összefoglaló táblázat
közhivatal-viselés joga (leginkább *állampolgári* alapjogként)
általános alkalmazási feltételek meghatározása
különös alkalmazási feltételek meghatározása
versenyvizsga – többnyire általános alkalmazási feltételként
pályázati eljárás (lehet kötelező vagy opcionális)
kompetenciavizsgálat(ok)
egyéb kiválasztási módszer, eljárás
a jogviszony létesítéséhez szükséges alapismereti (tovább)képzés
Kinevezés
a pályán maradáshoz szükséges alap- vagy szakismereti (tovább)képzés
Próbaidő

Forrás: saját szerkesztés

5.3. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőinek kiválasztásáról

A kormány- és köztisztviselők, valamint az állami tisztviselők általános alkalmazási feltételeit a Kttv. határozza meg. Általános feltételek a magyar állampolgárság, a legalább középiskolai végzettség, a cselekvőképesség és a büntetlen előélet.[11] Léteznek negatív feltételek is, ezek szerint nem létesíthet közszolgálati jogviszonyt, aki hivatalvesztés hatálya alatt áll,[12] illetve összeférhetetlenségi ok vagy hozzátartozói együttalkalmazási tilalom áll fenn vele szemben.[13]

A különös feltételekre vonatkozóan egyéb jogszabályok (például az egyes munkakörök betöltéséhez meghatározott képzettségekről szóló kormányrendelet[14]), jogforrások és a közigazgatási szervek belső szabályzatai, illetve a pályázatok tartalmaznak rendelkezéseket.

A hatályos magyar szabályozás szerint, amennyiben erről jogszabály nem rendelkezik, az államigazgatásban a szerv vezetője dönt arról, hogy adott állást meghívásos vagy pályázati eljárás útján tölt-e be. Amennyiben az álláshely betöltése pályázati eljáráshoz

[11] Kttv. 39. § (1) bekezdés a)–c) pont.
[12] Kttv. 155. § (5) bekezdés.
[13] Kttv. 84. §.
[14] 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól.

kötött, kinevezni csak olyan személyt lehet, aki a pályázaton részt vett és a feltételeknek megfelelt.[15]

Néhány év óta létezik egy központi toborzási adatbázis. Az adatbázisba a kiválasztás általános feltételeivel rendelkező olyan személyek kérhetik felvételüket, akiknek szándékában áll az állami közigazgatásban elhelyezkedni. Az államigazgatási szervek vezetőinek, amennyiben üres álláshelyet szeretnének betölteni, rendelkezésükre állnak azok az adatok, amelyek merítési bázisként szolgálhatnak számukra a kiválasztási folyamatban. A jogszabály rendelkezik arról, hogy a kiválasztásnál – azonos feltételekkel rendelkezés esetén – előnyben lehet részesíteni a többgyermekes jelölteket.

Merítési bázisként említhető továbbá a tartalékállomány intézménye. Ha az államigazgatási szervnél alkalmazott tisztviselőt szolgálati jogviszonyából felmentik abból a célból, hogy számára másik közigazgatási szervnél képzettségének, besorolásának megfelelő állást ajánljanak fel, felmentési idejére tartalékállományba helyezik.

A próbaidő kikötése a közszolgálatban kötelező.

Ellenőrző kérdések

- Miért kiemelkedő eleme a közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodásnak a kiválasztás?
- Milyen általános alkalmazási feltételeket határoznak meg a közszolgálati rendszerek általában?
- Milyen főbb, hagyományos kiválasztási eljárásformákat ismer?
- Miért alkalmaznak a magánszférából adaptált modern kiválasztási módszereket a közszolgálatban is?

[15] A pályáztatáshoz és a kiválasztás egyéb lépéseihez kapcsoló rendelkezéseket tartalmaz a 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetenciavizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól.

B) Hivatásos szolgálati jogviszony

5.4. A hivatásos szolgálati jogviszony létesítésének jogszabályi keretei

Hivatásos szolgálati jogviszony kizárólag *önként jelentkező, cselekvőképes, állandó magyarországi lakóhellyel* rendelkező *magyar állampolgárral* létesíthető, aki *legalább 18. életévét betöltötte,* és életkora a rá irányadó *öregségi nyugdíjkorhatárnál* (amely jelenleg megegyezik a hivatásos szolgálat felső korhatárával) *legalább tíz évvel kevesebb.*

A hivatásos szolgálati jogviszony létesítésének további – fentiekkel együttes és kötelező erejű – törvényi feltétele a tervezett szolgálati beosztáshoz megfelelő *egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági* követelményeknek való megfelelés, valamint a beosztás ellátásához feltételként rendelt *iskolai végzettség és szakmai képzettség* közokirattal történő igazolása.

A szolgálati viszony létesítését a *büntetett előélet,* illetve a *kifogásolható életvitel* kizárja, ezért a NVSZ *kifogástalan életvitelt megállapító határozata* hiányában az állományba vételre jogszerűen nem kerülhet sor.

A jelentkezőnek írásban kell elfogadnia – a Hszt.-ben rögzítettek szerint megvalósuló – *egyes alapvető jogainak korlátozását* (lásd: 8.4.4. pont), valamint hozzájárulnia a szolgálati viszony fennállása alatt *kifogástalan életvitele* – normatív módon rögzített feltételek mellett soron kívül megvalósítható – *ellenőrzéséhez,* illetve a jogszerű szolgálat ellátásának ellenőrzésére szolgáló *megbízhatósági vizsgálat* tudta és beleegyezése nélkül történő lefolytatásához.

A Hszt. értelmében a hivatásos szolgálati jogviszonyból fakadó kötelezettségek és elvárások tudomásulvételét ugyancsak írásban, dokumentáltan szükséges rögzíteni.

A szolgálati viszony hivatásos állományba[16] történő *kinevezéssel* és annak elfogadásával határozatlan vagy a Hszt. rendelkezése alapján határozott időre jön létre (például vezetői kinevezés helyettesítés céljából vagy tartós külszolgálat időtartamára határozott időre is adható).[17] Az állományba tervezett (Magyarország és az Alaptörvény iránti hűsége, valamint kötelezettségei teljesítésének megvallása jegyében) *esküt* köteles tenni szolgálati elöljárója előtt, az eskü letételéig az állományba vett szolgálatát jogszerűen nem kezdheti meg. Amennyiben az érintett az eskü letételét megtagadja, vagy azt szabályosan nem kívánja megtenni, a hivatásos szolgálati jogviszonyt az állományilletékes parancsnok *érvénytelenség* miatt köteles megszüntetni.

A hivatásos állomány tagja részére legkésőbb a szolgálat megkezdésekor a kinevezési okmányát, munkaköri leírását át kell adni, valamit tájékoztatni szükséges a szolgálatteljesítés rendjéről és a szolgálat biztonságos ellátásához szükséges munkavédelmi szabályokról.

Próbaidő kikötésére maximum *tizenkét hónap* időtartam erejéig, a kinevezési okmányban rögzítetten kerülhet sor azzal, hogy annak időtartama érvényesen nem hosszabbítható meg. A próbaidő tartama alatt a szolgálati viszony bármely fél erre irányuló (indokoláshoz nem kötött) kezdeményezése esetén megszűnik.

A Hszt. az életpályák átjárhatóságának jegyében biztosítja köztisztviselői jogviszonyból, közalkalmazotti jogviszonyból, illetve igazságügyi alkalmazotti jogviszonyból

[16] Ez alatt értendő minden olyan személy is, akire nézve a Hszt. és az annak alapján kiadott jogszabályok valamilyen, a korábbi vagy leendő szolgálati viszonyra tekintettel kötelezettségeket állapítanak meg, ilyen például a tisztjelölt vagy nyugdíjas hivatásos állományú.

[17] Hszt. 58. § (3) bekezdés.

történő áthelyezés jogcímén hivatásos szolgálati jogviszony létesítését azzal, hogy – fő szabály szerint – a próbaidő kikötése maximum hat hónap időtartamra történhet.

A *Magyar Honvédség hivatásos katonai állományából történő áthelyezés esetén*[18] próbaidő kikötésére akkor sincs jogi lehetőség, ha érintett számára a hivatásos szolgálati jogviszony fennállásához szükséges szakképzettség megszerzésének kötelezettsége a kinevező határozatban (parancsban), határidő kitűzésével lett rögzítve.

Akinek korábban hivatásos szolgálati jogviszonya állt fenn – amennyiben a szolgálati viszony létesítéséhez szükséges jogszabályi általános feltételeknek egyébként megfelel –, annak kérelmére *visszavétel* jogcímén is létesíthető szolgálati viszony azzal a megszorítással, hogy részére *legfeljebb hat hónap* időtartamú próbaidő köthető ki. Nem kell próbaidőt kikötni, ha az (utolsó) szolgálati viszonya a visszavételt megelőző öt éven belül szűnt meg. Hivatásos szolgálati jogviszony visszavétellel határozott időtartamra is létesíthető.

5.5. A szolgálati viszony létesítésének általános eljárási szabályai

A szolgálati viszony létesítésének eljárási rendjét belügyminiszteri rendelet szabályozza részletesen, a Hszt.-ben megfogalmazott alkalmassági feltételekre figyelemmel.[19]

5.5.1. Jelentkezés a rendvédelmi szerv állományába

A hivatásos állományba való kinevezést a hivatásos szolgálatra jelentkező kérelme alapján induló *felvételi eljárás* előzi meg. A kérelmet a kinevezésre jogosulthoz (aki jellemzően az állományilletékes parancsnok, vagyis például rendőrség esetében városi rendőrkapitány, de tisztek esetében a kinevező az országos rendőrfőkapitány) kell címezni, és ahhoz az állományilletékes parancsnokhoz kell benyújtani, akinek a vezetése alá tartozó szervezeti egységnél a kérelmező szolgálatot fog teljesíteni.

A Hszt. számos, az általános munkajogi feltételeknél szigorúbb követelményt fogalmaz meg az állomány tagjai irányába, ezért fontos, hogy ezekről a jelentkező tájékozott legyen. Ennek érdekében a humánigazgatási szakszolgálat a hivatásos szolgálatra jelentkezőt a kérelem átvétele előtt tájékoztatja a szolgálati viszony létesítésének és a szolgálati beosztásba helyezésének a feltételeiről, valamint a hivatásos állomány tagját a jogszabályok alapján megillető alapvető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről.

A kiválasztás és az eljárás során vizsgálni szükséges az alkalmassági feltételeknek megfelelést, aminek első lépéseként a felvételre vonatkozó kérelem tartalmaz fontos *információ*kat:

- a jelentkező nevét, születési nevét, születési helyét és idejét, anyja születési nevét, lakcímét,
- a kérelmezett szolgálati helyet és szolgálati beosztást, továbbá
- a szolgálati viszony létesítése feltételeinek teljesítéséről, valamint a hivatásos szolgálattal járó kötelezettségek vállalásáról szóló nyilatkozatot.

---

[18] A Hszt. 34. § (1) bekezdése szerint ugyanakkor nem kerül sor próbaidő kikötésére kormányzati szolgálati jogviszonyból és állami szolgálati jogviszonyból történő áthelyezés esetén sem.

[19] 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet.

A kérelemhez csatolni kell mindazokat a dokumentumokat, amelyek az alkalmasságot igazolják (például iskolai végzettségét és szakképzettségét igazoló okiratok), illetve nyilatkozatokat, amelyek a különböző ellenőrzésekhez (például nemzetbiztonsági ellenőrzés, a kifogástalan életvitel ellenőrzése stb.) a hozzájárulást rögzítik.

Amennyiben hiányosságot észlel az eljáró humánigazgatási szerv, akkor hiánypótlásra szólíthatja fel a jelentkezőt. Ha a jelentkező a hiánypótlási kötelezettségének határidőre nem tesz eleget, felvételi kérelmét indokolás nélkül el kell utasítani.

5.5.2. A felvételi eljárás lefolytatása

A felvételi eljárás a szolgálati viszony létesítéséhez szükséges feltételeket igazoló okiratok és nyilatkozatok benyújtását követően indítható meg.

Ennek keretében végre kell hajtani a felvételiző *egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági* vizsgálatát. Ha a vizsgálatokon megfelelt, akkor következő lépésként kerül sor a *kifogástalan életvitel ellenőrzésének lefolytatásá*ra (amelynek végrehajtója a NVSZ), vagy ha a tervezett szolgálati beosztás nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső szolgálati beosztásnak minősül, akkor a nemzetbiztonsági ellenőrzésre.

Ha a felvételi eljárás során a szolgálati viszony létesítését kizáró körülmény vagy valamely, a szolgálati viszony létesítéséhez szükséges feltétel hiányának megállapítására kerül sor, a felvételi kérelmet az állományilletékes parancsnok elutasítja, és erről a jelentkezőt írásban tájékoztatja.

5.5.3. Kinevezés hivatásos szolgálati jogviszonyba

Eredményes felvételi eljárás eredményeként *tiszthelyettesi besorolási osztályba* tartozó szolgálati beosztásba az nevezhető ki, aki:

- a rendészeti szakgimnáziumot eredményesen elvégezte, vagy
- a tervezett szolgálati beosztása betöltéséhez szükséges szakirányú rendészeti szakképesítéssel rendelkezik, vagy
- a rendészeti alapképzést legkésőbb a hivatásos állományba vétellel egyidejűleg megkezdi, vagy
- a Magyar Honvédségnél hivatásos vagy szerződéses szolgálatot teljesít, a szolgálati idejéből legalább egy év eltelt, és a rendészeti szakképzést vállalja, vagy
- a rendvédelmi szervnél korábban szolgálati viszonyban állt, és a tervezett szolgálati beosztás ellátásához szükséges rendvédelmi szakképesítéssel rendelkezik.

Tiszti besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztásba az nevezhető ki, aki:

- a rendvédelmi felsőoktatási intézményben tanulmányait befejezte, és részére a szolgálati beosztás ellátásához szükséges rendvédelmi szakképesítést igazoló oklevelet kiadták, vagy
- az arra feljogosított képző intézményben a szolgálati beosztás ellátásához szükséges rendvédelmi szakképesítést szerzett, vagy

– a hazai vagy külföldi felsőoktatási intézményben olyan szakképesítést szerzett, amely az adott szolgálati beosztás ellátására képesít, vagy
– a rendvédelmi szervnél vagy a Magyar Honvédségnél korábban hivatásos szolgálatot teljesített, és a tiszti besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztás ellátásához szükséges képesítéssel, szakképzettséggel rendelkezik.

A kinevezésről állományparancsban rendelkezik a kinevezési jogkör gyakorlója. A kinevezés érvényességének feltétele a Hszt.-ben rögzített *eskü* letétele. A jelentkező a jelenlévők előtt az eskü szövegét hangosan felolvasva tesz esküt, majd az eskü letételét aláírásával igazolja és egyidejűleg a kinevezést elfogadó nyilatkozatot aláírja.

Ellenőrző kérdések

– Ismertesse a hivatásos szolgálati jogviszony létesítésének fontosabb jogszabályi feltételeit!
– Mutassa be a hivatásos szolgálati jogviszony létesítésének eljárási szabályait!

6. Az előmenetel (karrier) a közszolgálatban

Linder Viktória – Kovácsné Szekér Enikő

> *„Az előléptetés kérdésében különböző alapon lehet dönteni. Az egyik szempont a szolgálati idő és a rangidősség lehet … A másik alkalmas szempont a munkateljesítmény és az eredményesség. … az a tapasztalat, hogy mindkét szempontot és ezenkívül még más elemeket is együttesen kell mérlegelni, hogy a személyzet munkakedvét és munkateljesítményét az előléptetések minél kevésbbé érintsék károsan."*
>
> (Magyary Zoltán)[1]

A) Általános rész

A szakirodalom az előmenetel címszó alatt tárgyalja a közszolgálati karriert. A karrier szorosan *kapcsolódik a közszolgálati alkalmazás egyéb elemeihez,* így például az illetményrendszerhez, az értékelés rendszeréhez, de beleértjük a vezetővé válást és egyéb, speciális posztok/pozíciók betöltését is.

Az előmenetelnek a közszolgálatban *többféle út*ja van. Ezeket nevezhetjük karrierutaknak is. Többféle karrierutat ismerünk, még a zárt közszolgálati rendszerekben is. A nyílt közszolgálati modellről azt szoktuk mondani, hogy valójában ott nincs előmenetel, mert ha már nincs szükség a tisztviselőre, megválnak tőle, és olyan munkaerőt alkalmaznak helyette, akit már az új feladatok ellátására választanak ki. A gyakorlatban a zárt és a nyílt közszolgálati modellek azonban nem különülnek el ilyen élesen egymástól. A következőkben áttekintjük a különféle karrierutakat, amelyek között – mint látni fogjuk – átfedésekkel találkozhatunk.

Előmenetel Németországban

A karrierrendszerű Németországban a köztisztviselő lépésről lépésre halad előre a négy életpálya egyikén, amelyek mindegyike kezdő, előmeneteli és végfokozatot foglal magában. A négy életpálya az alapszintű, a középszintű, a végrehajtói szintű és a felső szintű közszolgálati karriert jelenti. Ritkán, de adott esetben lehetőség nyílik a magasabb szintű karrier felé történő elmozdulásra is továbbképző tanfolyamok elvégzésével vagy rendkívüli előléptetési eljárás folytán.

[1] Magyary 1944. 13.

6.1. A besorolásban történő, „rendes” előmenetel

A *zárt rendszerek*ben a besorolási tábla szerinti előmenetelnek *két típus*át különíthetjük el:
- az automatikus előmenetelt, illetve
- az érdemeken alapulót.[2]

A zárt rendszerű közszolgálatot működtető országok ezek egyikét alkalmazzák. Ugyanakkor például a vegyes rendszerű magyar közszolgálatban is az előmeneteli tábla alapján haladnak előre a közszolgálati tisztviselők, törvény által szabályozott besorolási rendszerben. Ezt nevezzük *rendes előmenetel*nek.

6.1.1. Az automatikus előmenetel

A rendes előmenetel első formája lényegében automatikus, amelyet jogszabály garantál. Ebben a rendszerben a *normativitás* biztosítja a kiszámíthatóságot és kiküszöböli a szubjektív elemeket. Ez az előmenetel klasszikus formájában az első világháború utáni zárt rendszerű állami szolgálatban például azt jelentette, hogy a gyakornok, aki az egyetem elvégzése után a pályára lépett, egész életét megtervezhette ebben a rendszerben. Tudhatta, hacsak óriási hibát nem vét (vagyis nem követ el súlyos fegyelmi vétséget), akkor tíz év múlva meghatározott illetménnyel, meghatározott rangban lesz, jó néhány évtizeddel később pedig nagy presztízsnek örvendő, megbecsült állami hivatalnokként vonulhat tisztes nyugdíjba. Ebben az előmeneteli rendszerben a szolgálati idő múlása alapján, automatikusan lépeget előre a tisztviselő életpályáján. A besorolásban történő előmenetelnek az idő múlásán túl egyetlen feltétele van, a megfelelő színvonalúként minősített munkavégzés. Innen a karrierrendszer elnevezés. Mindez az illetménytábla fokozataiban is kiszámítható előrelépést jelent: a közszolgálatban töltött idővel párhuzamosan nő a bér, és miközben a tisztviselő halad előre a besorolási fokozatokban, változik pozíciójának megnevezése (például tanácsosból főtanácsos lesz stb.), továbbá az ehhez kapcsolódó presztízsben is folyamatosan magasabb szintre lép.

Ettől az *előmeneteli automatizmustól* csak *kivételként lehet eltérni.* Ez akkor fordul elő, ha a tisztviselő értékelése – tipikusan a minősítés – kiemelkedően jó eredménnyel zárul. Ekkor a „rendes” előmenetelt fel lehet *gyorsítani* (a két előmenetel közötti, törvény által előírt évek számának, vagyis a várakozási időnek a lerövidítésével). Ellenkező esetben, ha az értékelés eredménye nem kielégítő, az előmenetelt le is lehet *lassítani,* későbbre lehet halasztani az előbbre sorolást. A rendes előmenetel az egyes besorolási osztályokon belül történik. Így például a magyar rendszerben az I. besorolási osztályon belül haladnak előre a felsőfokú végzettségű közszolgálati tisztviselők, illetve a II. besorolási osztályban a középfokú végzettségűek.

[2] Lőrincz 2010. 329–346.

6.1.2. Az érdemeken alapuló előmenetel

Másik típusa a besorolásban történő előmenetelnek az érdemeken alapuló előmenetel. Ebben az előmeneteli rendszerben az *idő múlása* és a *megfelelő értékelés* mellett a tisztviselőnek valamilyen *plusz teljesítmény*t kell nyújtania ahhoz, *hogy jogosulttá váljon az előrelépésre.* Tipikusan vizsgát kell letennie, vagy meghatározott végzettséget kell szereznie. Erre is találunk példát a magyar vegyes rendszerben. Egyrészt a közszolgálati tisztviselők akkor léphetnek tanácsosi fokozatba, ha leteszik a közigazgatási szakvizsgát. Másrészt az állami tisztviselők esetében a besorolás szintén az iskolai végzettség és a szolgálatban eltöltött idő alapján történik, de az előmenetel itt már nem automatikus, hanem feltételezi a legalább megfelelt fokozatú minősítést, illetve jogszabály vagy a munkáltató vezetője további feltételeket (például meghatározott képzés elvégzését, vizsga letételét) is meghatározhat.

Mindkétfajta rendes előmenetelhez képest is *atipikus* némileg, ha a tisztviselő a besorolási osztályok között lép előre, de nem kizárt, bár ehhez szigorú feltételeknek kell eleget tennie. Erre is sok példát találunk a nemzetközi gyakorlatban (lásd a tipikus francia és atipikus német példákról szóló szövegrészleteket). Magyar példaként állíthatjuk azt az esetet, amikor a II. besorolási osztályba tartozó kormányablak-ügyintéző, aki állami tisztviselő, diplomát szerez az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karán, aminek köszönhetően az I. besorolási osztályba sorolják át, és ezzel párhuzamosan jelentős illetménynövekedésre is jogosulttá válik.

Előmenetel Franciaországban

A zárt rendszerű közszolgálat másik mintaállamának tekinthető Franciaországban a köztisztviselői kerettörvény és a közszolgálati testületekre *(corps)* vonatkozó törvény szabályozza az előmenetelt. A kiválasztásos előmenetelben a letöltött szolgálati idő és a köztisztviselő érdemei játszanak szerepet. Az előmenetelre váró köztisztviselőnek vagy versenyvizsgán, vagy belső kiválasztási eljáráson kell átesnie; és vagy eredményével, vagy a szolgálatban eltöltött éveinek számával és teljesítményével összhangban kapja meg az eggyel magasabb fokozatot.

6.1.3. Munkaköralapú előmenetel

A munkaköralapú előmenetel korábban inkább a nyílt rendszerekben jelent meg, de napjainkban a vegyes, sőt a karrierrendszerekben is találkozhatunk – egyes területeken – az alkalmazásával. A példát a magánszféra humánerőforrás-gazdálkodása szolgáltatta. A munkaköralapú rendszerekben nem a hagyományos, hivatásrendenként egységes előmeneteli táblák alapján történik az *előrelépés* és az *illetménynövekedés,* hanem a *hasonló profilú foglalkozások számára* létrehozott *munkakörcsaládokon belül.* A munkaköralapú előmenetelnél *nagy hangsúly*t helyeznek a *teljesítményre,* illetve annak mérésére, értékelésére.[3]

[3] A karrierrendszer és a munkaköralapú rendszer összefüggéseiről lásd részletesen Hazafi Zoltán (2009): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon III. *Új Magyar Közigazgatás,* 2. évf. 1. sz. 30–31.

A rendes előmenetel intézményének bármely formájához kapcsolhatók Magyarynak a múlt század közepe előtt írt szavai: „A fizetések megállapítása főelvének annak kell lennie, hogy egyenlő munkáért egyenlő fizetés járjon. Evégből az azonos feladatokkal és felelősséggel járó állásokat egy csoportba foglalják, amely csoportot fizetés, előléptetés és több más szempontból való elbánás tekintetében más csoportokkal szemben meg lehet különböztetni."[4]

6.2. Címekben történő előmenetel

A vegyes rendszerű magyar közigazgatásban a tisztviselők rendes, besorolási tábla szerinti előmeneteli rendszerét a címek sokféleségének jelenléte töri meg. A címek presztízse mára kissé megkopott a második világháborút megelőző karrierrendszerű állami szolgálat időszakához képest. A presztízsveszteségnek alapvetően több oka is lehet. Így például az, hogy egyfajta túlburjánzás jellemző a címek rendszerére, valamint hogy a közszolgálatot korántsem jellemzi már az az állandóság, amely a korábbi karrierrendszert jellemezte. Így a címek elnyerése nem feltétlenül a hosszú közigazgatási gyakorlatot honorálja, szemben azzal, amikor kiváltságnak számított már az állami szolgálatba történő bekerülés is. A címek adományozásának feltételeit a jogszabály feltételekhez köti, amelynek keretei között azonban jelentős mozgástér áll a munkáltatói jogkörök gyakorlóinak rendelkezésére. Ennek megfelelően a széles sávban meghatározott kvóták keretén belül szabadon dönthetnek arról, kit jutalmaznak meg ezekkel. A tisztviselők számára ma jó pár olyan cím adományozható, amelyek viselése jelentős hatással bír az illetmény nagyságára és – adott esetben – számításának módjára. Így sok esetben egyfajta burkolt illetménynövelő eszközként (is) funkcionálnak. Ilyenek például a „címzetes", „szakmai", jelzőkhöz kapcsolódó címek. Az előzőeket alátámasztandó, a szakmai tanácsadói címhez például a jogalkotó nem ír elő különösebb szakmai vagy közigazgatási gyakorlatot sem. Ha a tisztviselő eléri a címmel járó besorolási és fizetési fokozatot, az adományozott cím megszűnik, s a továbbiakban előmenetele az általános szabályok szerint alakul.

6.3. Vezetői előmenetel – vezetővé válás, beosztás

Míg a hivatásos állomány tekintetében a rendfokozatokban és a beosztásban való előmenetel egyértelműen elkülönül, addig a civil tisztviselők tekintetében a beosztásban való előmenetel alatt mindenekelőtt a vezetői beosztásba kerülést értjük (a jelenleg hatályos szabályozás *vezetői munkakör*ként definiálja ezt a karrierformát). Ez az előmenetel a szervezeten belüli hierarchiában való előléptetésre, a vezetői kinevezés elnyerésére utal, amely már *korántsem automatikus,* és nem számítható ki előre. Szerepe van benne többek között az adott személy adottságainak, képességeinek (kompetenciáinak), de gyakran a szerencsének is. Az előmenetelnek ez az útja elkerülhetetlenül teret enged a szubjektivitás kisebb-nagyobb mértékű érvényesülésének is. A karrierrendszerekben mindez azonban nem jelenti azt, hogy a vezetői kinevezésben a normativitás ne kapna szerepet; ellenkezőleg,

[4] Magyary 1944. 9.

két irányban is érvényesülhet a vezetők kiválasztásában. Egyfelől lehetőség van tartalmi feltételek megállapítására. Így például előírható a vezetővé válás feltételeként a megfelelő iskolai végzettség birtoklása vagy vezetői tanfolyam elvégzése (világszerte elterjedtek a legkülönfélébb vezetői tréningek), valamely vizsga, versenyvizsga sikeres letétele a közszolgálatban, esetleg a közszolgálat meghatározott területén szerzett meghatározott idejű szakmai tapasztalat, hosszabb idő alatt folyamatosan kiváló minősítés stb. Mindezek nyilvánvalóan szűkítik a szubjektivitás lehetőségét. Másfelől pedig meghatározható az eljárás rendje, amely szintén egy sor garanciális megoldást tartalmazhat. Így a jog vagy a szervezet belső szabályzata előírhatja például bizottság létrehozását a kinevezési döntés meghozatalában, bevonhatja a beosztottakat, illetve a későbbi vezetőtársakat a kiválasztásba stb. A vezetővé válás természetszerűleg valamennyi szervezetben tipikus karrierút, tulajdonképpen ez az előmenetel leginkább számontartott formája.[5] A zárt rendszerekben a vezetői megbízás számos tekintetben követi a közszolgálat egészének logikáját. A vezetői megbízás is kvázi kinevezéssel jön létre és határozatlan időre szól. Ez azt jelenti, hogy a tisztviselő mindaddig megőrzi vezetői pozícióját, amíg nyugdíjba nem vonul, magasabb vezetői beosztásba vagy esetleg politikai pályára nem lép, illetve valamiféle jelentős mulasztást, vétséget nem követ el. Ez utóbbi esetben szabályozott, garanciákkal körülbástyázott a vezetői kinevezés visszavonásának rendje.[6]

Vezetői posztok betöltése Németországban

Németországban például a szervezeten belül meg kell hirdetni azokat a beosztásokat, amelyekbe előre lehet lépni. Az előmenetel a szakmai teljesítménytől és a személyzeti ütemtervtől függ. A megüresedett vezetői poszt betöltése a zárt rendszerben elsődlegesen a közigazgatáson belülről, sőt Németországban a korábbi beosztottak köréből történik.

A nyílt rendszerekben inkább arra találunk példákat, hogy a vezetőket határozott időre nevezik ki, és általában nem is feltétel a közigazgatási gyakorlat. Sőt a nyílt rendszerben adott esetben a közigazgatáson kívülről érkező, friss menedzseri szemlélettel és tapasztalattal, magánszférabeli lendülettel rendelkező pályázókat is szívesen látnak.

Magyarországon ez másként működik, hiszen a vezetők kiválasztása nincs szabályozva, így nem kötelező a pályáztatás sem. Igaz ez a vezetői megbízatás időtartamára is. A kiválasztás feltételét az esetek többségében mindössze a meghatározatlan szakirányú felsőfokú végzettség birtoklása, valamint a közigazgatási szakvizsga letétele vagy a kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzés elvégzése képezik. A jogszabály nem nevesíti sem a közigazgatási gyakorlatot, sem a bárhol megszerzett vezetői tapasztalatot feltételként (sőt még a munkatapasztalatot sem). Azonban természetesen a munkáltatói

[5] Gajduschek György (2008): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében.* Budapest, KSzK Programigazgatóság. 271–281.

[6] Gajduschek György – Linder Viktória (2007): *A versenyszféra foglalkoztatási feltételeinek és humánpolitikai módszereinek alkalmazása a közszférában.* Budapest, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Társadalmi Párbeszéd Központ Igazgatósága – Nemzeti ILO Tanács. (a továbbiakban: Gajduschek–Linder 2007) 64.; Linder Viktória (2010): *Személyzeti politika: humánstratégia a közigazgatásban.* PhD-értekezés. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. 152–154.

jogkör gyakorlója meghatározhat feltételeket, a józan megfontolás az esetek többségében legalábbis mindenképp ezt kívánja meg.

6.4. A szervezeti hierarchiában történő előrelépés

Az intézményekben történő előrelépés alapja a közigazgatás hierarchikus felépítésében keresendő. A szervezeti egységek egymásnak alárendelten működnek. Így például központi szinten a minisztériumok, alárendelten országos főhatóságok, amelyek alatt pedig mindezek területi, helyi szervei, az úgynevezett dekoncentrált szervek helyezkednek el. A hierarchia minél magasabb szintjén, illetve szervénél dolgozik a tisztviselő, annál magasabb presztízst, és sok esetben illetményt jelent ez számára. Ez a jelenség tulajdonképpen a vertikális mobilitást, a közigazgatás hierarchikus irányban történő átjárhatóságát testesíti meg. A vertikális mobilitás tekintetében számos országban – így hazánkban is – az az életszerű, ha a tisztviselők a magasabb presztízzsel bíró és általában magasabb illetményt nyújtó szervek felé váltanak jobbára és szívesebben munkahelyet.

Az intézményekben történő előmenetel általában a nyílt rendszerekben is értelmezhető, hiszen ez a magánszféra modelljét követi, s egy multinacionális vállalatnál is magasabb pozíciót jelent a központban dolgozni, mint annak egyik kirendeltségénél.

Említést teszünk azonban a horizontális mobilitásról is, amely szintén az előmenetel egyik formája lehet. Ebben az esetben a tisztviselő azonos közigazgatási szinten elhelyezkedő szervhez „igazol át”.

6.5. Egyéb karrierutak

A közszolgálatban az eddig bemutatott tipikus karrierutakon túl egyéb csatornák is működhetnek, amelyek köréből a legfontosabbakat mutatjuk be röviden:

6.5.1. Kiemelt (politikai) tanácsadói beosztás

A közszolgálati rendszerek a tisztviselőktől semlegességet (lásd: 2.3.1. pont) követelnek meg, mivel ők a mindenkori kormányhoz lojálisan kötelesek ellátni feladataikat, ami mindaddig problémamentes, amíg a közigazgatás feladata kizárólag a végrehajtás. A múlt század óta egyre világosabbá vált azonban, hogy a közigazgatás, különösen a minisztériumok személyzete, részt vesz a kormányzati szakpolitikák kialakításában is. A politikai beosztások természetesen nem ismeretlenek a zárt közszolgálati modellben sem, hiszen a közigazgatás legfelső szintű vezetői politikusok, csakúgy, mint a hozzájuk kötődő tanácsadói állomány.

A magyar közszolgálati szabályozás is lehetővé teszi a közigazgatási szerveknél politikai státuszok létesítését a minisztériumokban és az önkormányzati képviselő-testületek hivatalaiban. Ezekben a státuszokban tanácsadók, főtanácsadók a Kttv. hatálya alatt látják el feladataikat, de megbízatásuk csupán arra az időszakra szól, amíg az őket alkalmazó politikus hivatalában maradnak, hiszen ők nem határozatlan időre, nem életpályára szegődnek a közszolgálatba.

6.5.2. A főtisztviselői karrier[7]

Némely fejlett országban – függetlenül a közszolgálati berendezkedés modelljétől – jelentős presztízzsel bíró és stratégiai feladatok ellátására életre hívott főtisztviselői karok működnek. Összetételét tekintve e csoport jelentheti a közszolgálat legfelső rétegét, de számos országban a formális vezetői pozícióktól többé-kevésbé függetlenül kialakított testületek működnek főtisztviselői karként. A főtisztviselői kar funkciója lehet a közpolitikaformálásban való közvetlen részvétel, a döntés-előkészítés, de lehet válságmenedzsment is, amikor tagjait mint egyfajta *stratégiai mobil osztag*ot vetik be a közigazgatásban felmerülő problémahelyzetek, konfliktusok (például egy jelentős átszervezés levezénylése) megoldására. A főtisztviselők azonban mindenkor a közigazgatás elitjét jelentik, amit nemcsak kiemelkedő bérezésük, de személyes adottságaik, képességeik, tudásuk és általában igen széles körű – hosszú időre és számos területre kiterjedő – közigazgatási szakmai tapasztalatuk is megalapoz.

Főtisztviselők Franciaországban, Nagy-Britanniában, Németországban

A főtisztviselői intézmény mintaországa Franciaország. A felső szintű köztisztviselői réteg olyan erő, amely nagy politikai válságok idején gyakran szabályozó és mediációs szerepet tölt be. A francia főtisztviselők nem alkotnak olyan egységes elitet, amelynek politikai nézetei, a világról alkotott elképzelései azonosak lennének, hanem funkcionális és szervezeti szempontok szerint lehet kategorizálni őket.

Nagy-Britanniában a főtisztviselői réteg a központi kormányzat öt legfelső szintjéből áll. Az alsóbb szintekkel ellentétben ezt a szolgálatot központilag, a kabinetirodán belülről igazgatják. Míg a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyait helyi szinteken szabályozzák, addig az ő bérezésükre és munkafeltételeikre közös keretszabályozás vonatkozik.

Németországban a minisztériumi két legfelső szintű vezetői réteg tartozik a főtisztviselők körébe.

Mint láthattuk, a rendes előmenetelhez képest, amely a besoroláson alapul, a karrier minden más csatornája, így a vezetővé válás, a szervezeti hierarchiában való előrejutás, valamint a speciális posztok betöltése is atipikusnak tekinthető.

6.6. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőinek előmeneteléről

A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőinek előmenetele látszatra olyan, mintha karrierrendszerben zajlana. Lőrincz Lajos szavaival, amelyek némileg még ma is érvényesek: „A magyar köztisztviselői személyzet-politika tompítottan karrier jellegű, számos

[7] Linder Viktória (2004): Főtisztviselők a világ közszolgálataiban, főtisztviselők a magyar közszolgálatban – de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás,* 54. évf. 5. sz. 268–288.

sajátos vonással."[8] A besorolásban való rendes előmenetel esetében elsősorban az automatizmus érvényesül. A felsőfokú végzettségű tisztviselőket az I. besorolási osztályba, a középfokú végzettségűeket a II. besorolási osztályba sorolják. Az osztályokon belül találhatjuk a besorolási fokozatokat (ilyenek például az I. besorolási osztályban gyakornok, fogalmazó, tanácsos stb. elnevezéssel), ezeken belül pedig a fizetési fokozatokat. A kormánytisztviselőket és köztisztviselőket tehát végzettségük és szolgálati idejük hossza alapján sorolják be. Mindezt a Kttv. határozza meg I. számú mellékletében, csakúgy, mint a várakozási idő hosszát, azaz a két fokozat között ledolgozandó évek számát. Ugyanakkor a rendszerben látunk példát arra is, hogy az érdemalapú előmenetel hogyan valósul meg. Így ha a tisztviselő leteszi a szakvizsgát, tanácsosi besorolási fokozatba léphet előre. A rendes előmenetelen belül atipikusnak számít, de előfordul, hogy a tisztviselő valamely végzettség megszerzése révén besorolási osztályt vált, s a felsőfokú tanulmányok befejezése után I. besorolási osztályba sorolják át.

Az állami tisztviselők tekintetében az Áttv. alapján történik a besorolás és az előmenetel, nincsenek azonban fizetési fokozatok, a vezetők mérlegelési jogköre jóval nagyobb, mint a köztisztviselők, illetve kormánytisztviselők esetében. Gyorsított előmenetel lehetőségét nyújtja a kiemelt ügyintézői besorolás. A munkáltatói mérlegelés során a teljesítményt, az egyéb kompetenciákat, képzések elvégzését stb. veszik figyelembe a jogszabály által meghatározott keretek között (lásd: 9. fejezet). Így például az állami tisztviselők esetében a kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzés elvégzése is alapja lehet az érdemalapú előmenetelnek.

2012-től az államigazgatási szervek munkáltatói számára a jogi szabályozás lehetőséget biztosít arra, hogy a munkakörök „értéke" szerint differenciáljon.[9] A munkakör tartalmára, a szervezetben elfoglalt helyére, a munkakör betöltéséhez szükséges szaktudásra tekintettel egyes munkakörökben dolgozó kormánytisztviselők, kormányzati ügykezelők számára *munkaköri pótlék* állapítható meg. A rendelkezés célja a munkakörök közötti differenciálás, és ezen intézkedés révén a szolgálati idő – a rendes előmenetel – meghatározó szerepének csökkentése.[10]

A címek előmeneteli rendszerben betöltött szerepéről, a vezetői munkakörökről, a politikai beosztásokról, valamint a szervek között történő vertikális mobilitásról áttekintettük a legfontosabb információkat. A közigazgatás azonos szintjein elhelyezkedő szervek közötti horizontális előmenetelről pontos információkkal nem rendelkezünk, hacsak nem tekintjük ennek az átszervezések következtében történő munkahely-változtatásokat, amelyek azonban az esetek jó részében nem önkéntes alapúak.

A közigazgatási szerveknél *ügykezelő*i besorolásban dolgoznak olyan közszolgálati alkalmazottak, akik támogató feladatok elvégzésével járulnak hozzá a hivatali adminisztráció munkájához. Az ő előmenetelüket is az említett törvények szabályozzák, kiemelve a rájuk vonatkozó speciális rendelkezéseket.

---

[8] Lőrincz 2010. 278–282.

[9] 249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról.

[10] Horváth Attila (2013): Az előmenetel (karrier) a közszolgálatban. In György István – Hazafi Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 77–86.

Ellenőrző kérdések

- Mit jelent az automatikus előmenetel a közigazgatásban?
- Jellemezze az érdemeken alapuló előmenetelt!
- Melyek a vezetővé válás főbb jellemzői?
- Mi jellemzi a szervezeti hierarchiában történő előmenetelt?

B) Hivatásos szolgálati jogviszony

6.7. Az új előmeneteli rendszer alapjai

Az új előmeneteli rendszer szabályozása körében lényeges kérdés azoknak az előzményeknek az áttekintése, amelyek a 2015-ben hatályba lépett szabályozás kialakításához vezettek.

6.7.1. Előzmények (2010–2014)

A Hszt. megalkotásának előzményei egészen 2010-ig vezethetők vissza. Három dokumentum célrendszere és feladatszabása alapozta meg az új törvény konstrukcióját és jogintézményeit.

- A *Magyary Program* részletes célrendszert állított fel a személyi állomány megújítására, célul tűzve ki a munkaköralapú rendszer bevezetését.
- A Magyary Programra figyelemmel a Kormány döntött *a közszolgálati életpályák összehangolásá*ról,[11] 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.
- Végezetül elkészült a *Kormány Személyzeti Stratégiája,* amely alapján megkezdődött az érintett közszolgálati jogállási törvények felülvizsgálata és ütemezett módosítása.

Ezen dokumentumok a hatékony állami feladat-végrehajtás humán feltételeinek megteremtése érdekében, hosszú távú és kiszámítható életpályák felvázolásával kívánják stabilizálni a közigazgatás, a rendészet és a honvédelem személyi állományát. Ennek érdekében az előmeneteli rendszer vonatkozásában elsődleges *célul tűzték ki,* hogy a szervezeten belül a horizontális előmenetel mellett *a vertikális előmenetelt* is biztosítani kell.

6.7.2. Az új közszolgálati életpálya bevezetéséről szóló koncepció

A Statútum rendelet a belügyminiszter hatáskörébe utalta a közszolgálati életpálya felvázolását, ennek keretében egy szakmai koncepció kidolgozását.

Az előzményekre figyelemmel az előterjesztés kidolgozásakor alapelvként érvényesült, hogy – a szükségszerűen felmerülő különbségeket megjelenítő elemek kivételével – a rendészet hivatásos állománya és a kormánytisztviselők esetében szignifikáns különbség ne legyen, továbbá a katonai életpálya a lehető legteljesebb módon harmonizáljon a másik két hivatásrend életpályamodelljével. Erre tekintettel az életpályák összehangolása alapvetően erre a három jogállásra, illetve életpályára (kormánytisztviselői, hivatásos szolgálati, továbbá a hivatásos és szerződéses katonai) fókuszált (összesen mintegy 160 674 fő).

[11] 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a közszolgálati életpályák összehangolásáról.

A koncepció három pillérre épülő életpályamodell bevezetésére tett javaslatot.

– *Új előmeneteli és illetményrendszer:* A megújuló előmenetel ötvözi az idő múlásán alapuló rendszert a munkaköralapú előmeneteli szabályokkal. Az új modellben egyrészt lehetővé válik a horizontális előmenetel a munkaköri kategórián belül, illetve a vertikális előmenetel a magasabb értékű munkaköri kategóriába. Emellett az előmenetelt meghatározott feltételekhez – például képzési/képesítési követelmények teljesítése, teljesítményértékelés – is kötjük. A vezetői állomány részére célul tűztük ki a felelősségarányos illetményrendszer kialakítását.
– *A lakhatás támogatásának rendszere:* az egzisztenciális biztonság és a lakhatási problémák megoldásának elősegítése érdekében.
– *Megtakarításcélú biztosítási konstrukció:* az egzisztenciális biztonság megteremtése és az életút lezárásának segítése érdekében állami gondoskodási rendszer kialakítását jelentené.

A fenti pilléreken nyugvó közszolgálati életpályamodell-koncepciót a Kormány elfogadta[12] és döntött a rendvédelemben történő bevezetéséről.

6.8. A Hszt. szabályozásának elvi alapvetései az előmeneteli rendszer tekintetében

A Hszt. szabályozásának célja a civil közszolgálat (Kttv. előmeneteli rendszere) kizárólag szenioritáson alapuló (a jogviszonyban eltöltött idő határozza meg az előmenetelt) és a régi Hszt.-ben szabályozott, a hivatásos beosztások szintjének különbözőségén alapuló modelljének közelítése egy egységes alapokon nyugvó rendszer kialakítása érdekében.

Az új előmeneteli rendszert *meghatározó tényezők:*

– *horizontális előmenetel* a beosztási kategórián belül,
– *vertikális előmenetel* magasabb értékű beosztási kategóriába,
– a horizontális és a vertikális *előmenetel meghatározott feltételekhez* – képzési/képesítési követelmények teljesítése, teljesítményértékelés – *kötése,*
– a *vezetői kör* részére felelősségarányos illetményrendszer kialakítása.

Az előmeneteli rendszer természetszerűleg szoros összefüggésben áll az illetményrendszerrel, miután az előmeneteli rendszer elsődleges kézzelfogható eredménye az állomány tagja részére a magasabb illetményhez jutás lehetősége. A hivatásos jogviszony sajátosságából eredő másik, külsőségekben is megjelenő célja az előmeneteli rendszernek a *magasabb rendfokozatba kerülés.* Végezetül az előmeneteli rendszer teszi lehetővé az egyéni ambíciókkal is összehangolható módon az egyén képességének és tapasztalatának megfelelő, magasabb felelősséggel, munkaterheléssel, tudásigénnyel járó beosztásba kerülést, végső soron a *vezetővé válás*t.

A szabályozás ezen célok támogatása érdekében *dupla besorolási rendszer*t tartalmaz:

– az előmeneteli rendszer rendszeralapja a hivatásos szolgálati beosztások besorolása,
– a hivatásos állomány tagjának egyéni besorolása a rendszerbe tagozott szolgálati beosztások valamelyikébe történik meg.

[12] 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat az új közszolgálati életpálya bevezetéséről.

6.9. A szolgálati beosztások besorolása

6.9.1. A beosztások rendszere

A szolgálati beosztások rendszerének kialakítása érdekében a törvény szabályozza az úgynevezett *besorolási osztályokat* és azon belül a *beosztási kategóriákat,* amelyekbe – előre meghatározott és jogszabályba foglalt módszertan alapján – az egyes beosztások besorolása megtörtént.

Az egyes beosztási kategóriák *fizetési fokozatokra* osztottak. A fizetési fokozatokhoz rendelt szorzószámok jelentik az illetményrendszer egyik fő elemének, a beosztási illetménynek az alapját. A *rendfokozat* a betöltött beosztáshoz igazodik, mivel beosztási kategóriánként határozták meg mind a legalacsonyabb, mind a legmagasabb rendfokozatot.

A Hszt. a szolgálati beosztásokat *három besorolási osztály*ba sorolja:

– vezetői,
– tiszti,
– tiszthelyettesi.

A besorolási osztályokat besorolási kategóriákra bontja tovább, az alábbiak szerint:

A *vezetői besorolási osztály*ba tartozó beosztások

– Kiemelt vezetői beosztás:
  • a központi szerv vezetője,
  • a központi szerv vezetőjének helyettese,
  • a területi szerv vezetője.
– Középvezetői beosztás:
  • szakirányító 1,
  • szakirányító 2,
  • főosztályvezető 1, vagy
  • főosztályvezető 2.
– Beosztott vezetői beosztás:
  • főosztályvezető-helyettes 1,
  • főosztályvezető-helyettes 2,
  • osztályvezető 1, vagy
  • osztályvezető 2.

A *tiszti és a tiszthelyettesi besorolási osztály*ba tartozó beosztások:

– az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnél, a büntetés-végrehajtási szervezetnél, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szervnél rendszeresített szolgálati beosztások öt-öt besorolási kategóriát tartalmaznak, A, B, C, D és E jelöléssel,
– az NVSZ-nél, a TEK-nél, az Országgyűlési Őrségnél, valamint a polgári nemzetbiztonság-szolgálatoknál rendszeresített szolgálati beosztások négy-négy besorolási kategóriát tartalmaznak A, B, C, D jelöléssel.

6.9.2. A beosztások besorolásának módszertana

Az egyes rendvédelmi szerveknél betölthető szolgálati beosztásokat a Beo. Rendelet tartalmazza tételesen.

Az egyes beosztások besorolása a Beo. Rendeletben szabályozott módszertan alapján történt meg, illetve a módosítási igények átvezetése a módszertan segítségével hajtható végre.

A módszertan értelmében a besorolási kategóriák alapja a munkakörelemzés és értékelés eredményeként megállapított munkaköri kategória. A munkakörelemzés a munkaköri ismérvek feltárásánál a munkakör tartalmára vonatkozó jellemzőket veszi alapul (például tudás, problémamegoldás, felelősség, terhelés, kommunikáció, együttműködés stb.)

A munkakör tartalmának vizsgálatakor továbbá figyelembe kell venni a szolgálati beosztás szervezeti szintjét is (központi, területi, helyi szerv).[13]

6.9.3. A szolgálati beosztások besorolásának eljárásrendje

1. Új szolgálati beosztás esetén a rendvédelmi szerv a javaslatot megküldi a belügyminiszternek.
2. A javaslatban meg kell határozni a módszertan szerinti dimenziókat és a javasolt besorolási kategóriát. A javaslatot indokolni kell.
3. A Belügyminisztérium humánigazgatási szerve a szabályozott módszertan alapján megvizsgálja a javasolt szolgálati beosztás lehetséges besorolását.
4. Új szolgálati beosztás létrehozása vagy meglévő beosztás besorolásának indokolt módosítása esetén a Beo. Rendeletet megfelelően módosítani kell.

					7,9	8,1	8,3	8,5	8,7	8,9
E		irányító munkakör			törzszászlós			főtörzszászlós		
				7,3	7,5	7,7	7,9	8,1	8,3	8,5
D				főtörzsőrmester			zászlós		törzszászlós	
			6,1	6,3	6,5	6,7	6,9	7,1	7,3	7,5
C			törzsőrmester			főtörzsőrmester			zászlós	
		5,4	5,6	5,8	6	6,2	6,4	6,6	6,8	7
B		őrmester			törzsőrmester			főtörzsőrmester		
	4,7	4,9	5,1	5,3	5,5	5,7	5,9	6,1	6,3	6,5
A	őrmester					törzsőrmester				
	I.	**II.**	**III.**	**IV.**	**V.**	**VI.**	**VII.**	**VIII.**	**IX.**	**X.**

5. ábra

Tiszthelyettesek előmeneteli rendszere a beosztási illetmény tervezett szorzóival

Forrás: saját szerkesztés a vonatkozó jogszabályok alapján

[13] A központi szerveknél például az irányításból adódóan elvárt a magasabb tudás- és felelősségi szint és a feladatok kiemelkedő ellátása.

pálya-kezdő		I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.
	E					11,5	11,8	12,1	12,4	12,7	13
						őrnagy			alezredes		
	D				10,8	11,1	11,4	11,7	12	12,3	12,6
					százados			őrnagy		alezredes	
	C			10,1	10,4	10,7	11	11,3	11,6	11,9	12,2
				főhadnagy			százados			őrnagy	
	B		9	9,3	9,6	9,9	10,2	10,5	10,8	11,1	11,4
			hadnagy			főhadnagy			százados		
	A	7,4	7,7	8	8,3	8,6	8,9	9,2	9,5	9,8	10,1
		hadnagy					főhadnagy				
fizetési fokozat											

6. ábra

Tisztek előmeneteli rendszere a beosztási illetmény tervezett szorzóival

Forrás: saját szerkesztés a vonatkozó jogszabályok alapján

3. táblázat

Vezetők előmeneteli rendszere a beosztási illetmény tervezett szorzóival

kiemelt vezető		központi szerv vezetője	26-28	tábornok
		központi szerv vezetőjének helyettese	24-26	
		területi szerv vezetője	20-22	tábornok/ezredes
középvezető	szakirányító 1. szakirányító 2.	19	19,75	20,5
		ezredes	ezredes	tábornok
		18	18,75	19,5
		ezredes		
	főosztályvezető 1.	16	16,75	17,5
		alezredes	ezredes	
	főosztályvezető 2.	15	15,75	16,5
		alezredes	ezredes	
beosztott vezető	főosztályvezető-helyettes 1.	14	14,75	15,5
	főosztályvezető-helyettes 2.	13,5	14	14,5
		alezredes		ezredes
	osztályvezető 1.	12,5	13	13,5
	osztályvezető 2.	11,5	12	12,5
		őrnagy	alezredes	
fizetési fokozat		I.	II.	III.

Forrás: saját szerkesztés a vonatkozó jogszabályok alapján

6.10. A hivatásos állomány tagjának besorolása

A hivatásos állomány tagját a szolgálati beosztásba való kinevezésekor:
- be kell sorolni az általa betöltött beosztás szerinti besorolási kategóriába,
- meg kell állapítani fizetési fokozatát,
- meg kell állapítani rendfokozatát.

A fizetési fokozatba besorolás alapja a *fizetési várakozási idő,* amely négy év, vagyis a feltételeknek megfelelés esetén a hivatásos állomány tagja *négyévente* sorolható magasabb fizetési fokozatba.

A Hszt. a vezetői beosztást betöltők esetében önálló, vezetői fizetési fokozatot határoz meg, amely szerint a hivatásos állományú azonos vezetői beosztásban *ötévente* sorolható magasabb fizetési fokozatba.

A *pályakezdő* hivatásos állományút „A" besorolási kategóriájú beosztásba lehet kinevezni. Pályakezdőnek az minősül, aki a besorolása alapjául szolgáló iskolai végzettségének megszerzése után első foglalkoztatási jogviszonyként szolgálati viszonyt létesít (Például rendészeti szakgimnáziumban végzett hallgatók, NKE Rendészettudományi Karának alapképzési szakán végzett hallgatók.)

Nem pályakezdő hivatásos állományú tag magasabb besorolási kategóriába tartozó beosztásba is kinevezhető azzal a feltétellel, hogy amennyiben az általa betöltendő beosztáshoz nincs a fizetési várakozási idejéhez igazodó fizetési fokozat rendelve, akkor az adott besorolási kategóriához rendszeresített első fizetési fokozatba kell besorolni. (Például: pályázat alapján jelentkező korábbi munkavállalót, aki nem rendelkezik még fizetési várakozási idővel, a „D" besorolási kategóriába tartozó kiemelt főelőadó beosztásba, a 4. fizetési fokozatba kell kinevezni.)

6.11. A hivatásos állomány tagjának előmenetele

Általánosságban elmondható, hogy az előmenetelhez a törvényben társított feltételek a tapasztalat, a megfelelő tudás és a teljesítmény meglétét vizsgálják.

Az *előmenetel általános feltételei*t a Hszt. tételesen meghatározza:[14]
- az előírt képzési és továbbképzési kötelezettség teljesítése,
- a jogszabályban meghatározott, elvárt teljesítményszint,
- az egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasság,
- az előírt fizetési várakozási idő kitöltése,
- a magasabb szolgálati beosztás ellátásához szükséges gyakorlati tapasztalat, valamint készségek és kompetenciák,
- pályázat útján betölthető szolgálati beosztás esetén pályázat benyújtása.

A hivatásos állomány tagja *előmenetelének formái:*
- beosztási kategórián belül (horizontálisan),
- magasabb beosztási kategóriába (vertikálisan).

[14] Hszt. 120. §.

6.11.1. Horizontális előmenetel[15]

A horizontális előmenetellel azoknak a tudását, tapasztalatát ismeri el az előmeneteli rendszer, akik azonos vagy másik, de azonos besorolási kategóriába eső szolgálati beosztást huzamos időn keresztül, megfelelő színvonalú teljesítménnyel töltenek be.

A horizontális előmenetel jelenti egyrészről a fizetési fokozatban, másrészről a rendfokozatban történő előmenetelt, amely a négyéves továbbképzési ciklushoz és törvényben meghatározott feltételekhez kötődik.

A *fizetési fokozatban* való előresorolás feltételei:
- négy év várakozási idő eltelte,
- a továbbképzési kötelezettség teljesítése (jogszabályban meghatározott kreditpontok megszerzése),
- legalább megfelelő átlagú teljesítményértékelés.

A *rendfokozatban* való előléptetés:

Egyes fizetési fokozatokban történő előresorolás rendfokozatban való előrelépést is jelent (például tiszti besorolási osztály „C" besorolási kategóriájában a 6. fizetési fokozatba lépés egyben századosi előléptetést is jelent), ami az alábbi feltételek teljesítéséhez kötött:
- az előírt várakozási idő letelte,
- a továbbképzési kötelezettség teljesítése (jogszabályban meghatározott kreditpontok megszerzése),
- legalább megfelelő átlagú teljesítményértékelés,
- eredményes rendfokozati vizsga.

A *rendfokozati vizsga* utólag nem teljesíthető, az előléptetés feltétele az előzetesen eredményesen teljesített vizsga.

A feltételek fennállását a munkáltatói jogkör gyakorlója vizsgálja. Amennyiben a hivatásos állomány tagja valamely jogszabályi feltételnek nem felel meg, akkor nem sorolható, illetve léptethető elő. Ekkor egy év elteltével a feltételek teljesülését újra meg kell vizsgálni, és amennyiben megfelel a feltételeknek, az állományilletékes parancsnok köteles az előresorolást, illetve előléptetést végrehajtani.

6.11.2. Vertikális előmenetel[16]

A vertikális előmenetel a magasabb besorolási kategóriába lépést jelenti, amely magasabb illetménnyel és magasabb elérhető rendfokozattal párosul. Ehhez a törvény az alábbi *feltételeket* szabja:
- a szervezetnél van betölthető, magasabb értékű munkakör,
- a magasabb értékű munkakört betölteni kívánó személy:
  - jó vagy kivételes teljesítményértékeléssel rendelkezik,

[15] Hszt. 121–123. §.
[16] Hszt. 122., 124. §.

- a magasabb beosztási kategóriára előírt képesítési követelménynek megfelel (például rendelkezik rendészeti szakvizsgával).

Amennyiben a magasabb beosztásba helyezéssel *egyidejűleg magasabb rendfokozatba is* előlép a hivatásos állományú, akkor a rendfokozati vizsga előzetes teljesítése is feltétele a jogviszonya módosításának. (Például: tiszti besorolási osztály „B" beosztási kategória 6. fizetési fokozatából „C" besorolási kategóriájú beosztásba lépő főhadnagy egyidejűleg századosi előléptetésre is jogosult, így a századosi rendfokozati vizsgát előzetesen teljesíteni köteles.)

A magasabb értékű munkaköri kategóriába történő kiválasztás tekintetében hangsúlyos elem, hogy az *utánpótlás* elsősorban a meglévő állományból (például belső pályázattal) történjen, ezt követően kerülhet csak sor más közszolgálati dolgozó, majd utolsó lépésként a külső személyek bevonására. Az állományilletékes parancsnok kiválasztási eljárással[17] vagy pályáztatás keretében választhatja ki az üres beosztás betöltésére alkalmas személyt. A Hszt. előnyben részesíti a rendvédelmi szervnél dolgozókat, ezért kiválasztási *sorrendet állít fel* a megüresedő helyre:

- a szervezeti egység állományából,
- a rendvédelmi szerv állományából,
- másik rendvédelmi szerv állományából, a Magyar Honvédség vagy Kttv. hatálya alá tartozó szerv állományából kell elsődlegesen a beosztásra alkalmas személyt kiválasztani, és
- ezek eredménytelensége vagy kivételes szaktudást igénylő munkakör esetén lehetséges nem közszolgálatban dolgozó kinevezése.

Vezető magasabb vezetői kategóriába (beosztott vezetői kategóriából középvezetői kategóriába, középvezetői kategóriából kiemelt vezetői beosztásba) abban az esetben nevezhető ki, amennyiben alacsonyabb vezetői kategóriában legalább három évet eltöltött.

6.11.3. Soron kívüli előmenetel[18]

A tervezett és szabályozott feltételeken alapuló előmeneteli formák mellett a Hszt. a soron kívüli előmenetel lehetőségét is biztosítja fizetési fokozatban és rendfokozatban.

A soron kívüli előmenetel az általános előmeneteli formákhoz képest *szigorúbb feltételekhez kötött,* és mindkét esetben csak akkor kerülhet rá sor, ha a hivatásos állomány tagja jó vagy kivételes teljesítményértékeléssel rendelkezik.

A *fizetési fokozatban* soron kívül akkor sorolható előrébb a hivatásos állomány tagja, ha rendfokozatában legalább négy évet eltöltött.

Rendfokozatban soron kívüli előléptetésre besorolási kategóriánként legfeljebb egyszer kerülhet sor. Ebben az esetben a rendfokozati vizsgát utólag kell teljesíteni.

[17] Eljárásrendjét a 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet tartalmazza.
[18] Hszt. 125. §.

A fentiektől eltérően a miniszter – az ismertetett feltételek teljesülése nélkül is – a szolgálatban tanúsított kimagasló helytállásért, a feltételek hiányában is előbbre sorolhatja, illetve előléptetheti a hivatásos állomány tagját.

4. táblázat

A Hszt.-ben szabályozott előmeneteli rendszer lényeges elemei

Elem	Szempont/feltétel		Megjegyzés
Munkakörök besorolása	• munkakörök értékalapú besorolása a miniszter által meghatározott rendben • szervezeti hierarchiára is figyelemmel		a miniszter döntése alapján felül kell vizsgálni
Állomány-kategóriák	vezetői	kiemelt vezető középvezető beosztott vezető	alezredes–tábornok
	tiszti	5–5 besorolási szint A–E kategória	hadnagy–alezredes
	tiszthelyettesi		őrmester–főtörzszászlós
Kinevezés, első beosztásba helyezés	pályakezdő	a besorolási kategória első fizetési fokozatába sorolható be	aki a besorolása alapjául szolgáló iskolai végzettségének megszerzése után első foglalkoztatási jogviszonyként szolgálati viszonyt létesít
	nem pályakezdő	tervezett munkakörének megfelelő besorolási kategória első fizetési fokozatába kell besorolni	megszerzi a véglegesítéshez szükséges (rendvédelmi) képesítést: besorolását a szolgálati idejének megfelelően újra meg kell állapítani
Megüresedő helyre kiválasztás lépései	• szervezeti egység állományából • rendvédelmi szerv állományából • másik rendvédelmi szerv állományából • Magyar Honvédség vagy Kttv. hatálya alá tartozó szerv állományából • fentiek eredménytelensége vagy kivételes szaktudást igénylő munkakör esetén: nem közszolgálatban dolgozó kinevezése		relatív zárt rendszer (kötelező sorrend)
Előmenetel beosztási kategórián belül	fizetési fokozatban előresorolás	• előmeneteli időt (4 év) kitöltötte • továbbképzési kötelezettségét teljesítette • megfelelő átlagú teljesítményértékelés	a 4 éves továbbképzési ciklushoz kötődő előmenetelt jelenti, az előírt kreditpontok megszerzésének kötelezettségét
	rendfokozatban előléptetés	• fizetési fokozatban előléptetés feltételei • eredményes rendfokozati vizsga	
	eljárás a feltételeknek nem megfelelés esetén	nem léptethető elő: feltételek fennállását egy év elteltével a munkáltató újra megvizsgálja, amennyiben ekkor megfelel, előlépteti	

Elem	Szempont/feltétel		Megjegyzés
Előmenetel magasabb beosztási kategóriába	• beosztáshoz előírt képesítéssel rendelkezik • jó vagy kivételes átlagú teljesítményértékelés		
Soron kívüli előmenetel	magasabb fizetési fokozatba	jó vagy kivételes teljesítményfokozat; rendfokozatonként egy alkalommal	
	magasabb rendfokozatba (és annak megfelelő fizetési fokozatba)	jó vagy kivételes teljesítményfokozat, meglévő rendfokozatában legalább 4 évet eltöltött; beosztási kategóriánként legfeljebb egyszer	rendfokozati vizsgát utólag kell teljesíteni
	miniszter	kimagasló helytállás tanúsítása esetén	feltételhiányosan is
Vezetői beosztásba kinevezés és előmenetel	magasabb szintű vezetői beosztásba kinevezés: alacsonyabb szintű vezetői beosztásban eltöltött legalább 3 év	fizetési fokozatban 5 évente sorolható elő	

Forrás: saját szerkesztés a Hszt. alapján

Ellenőrző kérdések

- Melyek a Hszt. előmeneteli rendszerének alapjai?
- Milyen vezetői besorolási osztályokat tartalmaz a Hszt.?
- Milyen besorolási osztályokat és besorolási kategóriákat szabályoz a Hszt.?
- Melyek az előmenetel általános feltételei?
- Melyek az előmenetel feltételei a fizetési fokozatban?
- Mikor sorolható soron kívül eggyel magasabb fizetési fokozatba a hivatásos állomány tagja?
- Melyek az előmenetel feltételei a rendfokozatban?
- Melyek a megüresedő szolgálati beosztás betöltésénél a kiválasztás lépései?
- Ismertesse a vezetői besorolási osztályokat és besorolási kategóriákat!

Vákát oldal

7. Díjazás a közszolgálatban

Paksi-Petró Csilla – Kovácsné Szekér Enikő

„A magyar illetményrendszer 1992-es induló állapotához képest egyre nehezebben áttekinthető, gyakran változó, a stabil elemeket egyre inkább relativizáló.”

(Lőrincz Lajos)[1]

A) Általános rész

A közszolgálat szervezeteinek világszerte egyre magasabb színvonalon kell teljesíteniük az állampolgárok által igénybe vett szolgáltatásokat. Ennek alapfeltétele a megfelelő, *naprakész szaktudással és kompetenciakészlettel rendelkező személyi állomány.* A stabil és vonzó közszolgálati életpálya egyik kulcsfontosságú eleme a munkavégzésért járó javadalmazás. A közszolgálati javadalmazási rendszerek felépítése országonként, országcsoportonként eltérő mintázatot mutat. Közös jellemzőjük azonban, hogy a jó minőségű, elhivatott személyi állomány biztosítása érdekében *versenyképes bérezési rendszer*t kell felépíteniük. A közszolgálat rendszerint minden országban az egyik legnagyobb munkáltató. A kiadások jelentős részét a foglalkoztatottak bére teszi ki, ezért kulcsfontosságú olyan stratégiák és irányelvek létrehozása, amelyek a szervezetek dolgozóit az általuk képviselt *munkaérték szerint méltányosan, igazságosan és következetesen jutalmazza.* Ez a tevékenység felöleli a javadalmazás folyamatainak és gyakorlatának megtervezését, működtetését és folyamatos karbantartását.

7.1. A közszolgálati díjazás általános jellemzői

A közszolgálati alkalmazottnak alapvető joga van arra, hogy illetményben részesüljön. A munka, azaz „szolgálat” ellenértékeként nem munkabért, hanem úgynevezett *illetmény*t kapnak. Míg a versenyszféra a munkabér összegét nem osztja komponensekre, addig a közszolgálatban az illetmény különböző tényezők figyelembevételével kalkulált összeg, az esetek nagy többségében több részösszegből tevődik össze.

A közszféra különböző hivatásrendjeinél közös, hogy a személyi állomány tagjai szolgálati jogviszonyuk alapján, *havonta illetményre jogosultak.* Ugyanakkor annak

[1] Lőrincz 2010. 352.

meghatározásában, hogy miből is áll össze ez az illetmény, már eltérő gyakorlatokkal találkozunk. Ennek fontosabb aspektusait fejti ki későbbiekben a fejezet.

Minél nagyobb egy szervezet és minél szerteágazóbb a tevékenysége, annál komplexebb javadalmazási és kompenzációs rendszert szükséges létrehozni és működtetni. Ez sokszor a versenyszféra nagyvállalatai számára is komoly kihívást jelent. A magánszféra szervezetei alapvetően szabadon dönthetnek javadalmazási rendszerük felépítéséről, az alkalmazni kívánt módszerekről és eszközökről. Ezzel szemben a karrierrendszerű, vagyis jellemzően zárt vagy zártabb típusú személyzeti politikát megvalósító közszolgálaton belül szigorú megkötésekkel találkoznak a szervezetek. Ezektől rendszerint csak minimális mértékben tudnak eltérni.

A tankönyv korábbi fejezetében megismertük a nyílt és zárt modell közti alapvető különbségeket (lásd: 4. fejezet). A nyílt és a zárt közszolgálati modellek eltérő képet mutatnak a díjazást tekintve is. A *nyílt rendszerek*ben jellemzőbb a „munkajogias" szabályozás. Nincsenek illetménytáblák, a közszolgák bérét a magánszférában szokásoshoz hasonlóan általában egyénre szabottan állapítják meg. Az adott személy bérét lényegében a munkáltatóval kötött alku alakítja.

A hazánkban alkalmazott *zárt rendszer* abból a logikából indul ki, hogy a közszféra struktúrája, működési mechanizmusa alapvetően eltér a piaci szférától. Emiatt a közszféra szabályozását, működését, menedzsmentjét más szempontoknak kell vezérelniük. Az ilyen közszolgálati rendszerekben *a tisztviselők foglalkoztatási viszonyainak szabályozása részletes, speciális jogi szabályozás hatálya alatt* történik. Ez jelentősen eltér az általános és egyéb munkajogi jellegű jogviszonyok szabályozásától. A modellben a jogszabály határozza meg, hogy ki mekkora illetményben részesíthető. *Az illetmény jogszabály által garantált.* Az idő múlásához kötődő előmenetelhez automatikus illetménynövekedés kapcsolódik, amelynek mértékét szintén jogszabály szabja meg (illetménytábla), illetve garantálja. A tipikusan zárt rendszerben a tisztviselőnek munkája minőségétől, hatékonyságától függetlenül jár az illetmény (alanyi jogon). Ez viszont nem feltétlenül ösztönöz magasabb teljesítményre. Ezért született meg az az elgondolás, hogy a zárt rendszerekben is fokozottabb mértékben kell ösztönözni *a hatékonyabb teljesítményre.*

Zárt rendszerű közszolgálatban a közszolgálati alkalmazottak közpénzből (központi/helyi önkormányzati költségvetés) kapják illetményüket. Emiatt az államnak elemi érdeke fűződik hozzá, hogy ezeket a kiadásokat kontroll alatt tartsa. A javadalmazás kialakításának körülményeit ezért több követelmény is meghatározza. A legnagyobb feladat az illetmények összegének, nagyságának megállapítása. Sok, egymással összefüggő szempontot kell figyelembe venni a tervezésnél. Tekintettel kell lenni a költségvetés helyzetére, teherbíró képességére, a pálya versenyképességének megőrzésére, az infláció alakulására, az állomány elégedettségére stb.

Döntően az alábbi fontos szempontok mérlegelése és érvényesítése szükséges egy közszolgálati *javadalmazási rendszer megtervezése*kor:[2]

– *Költségvetési fenntarthatóság:* az illetmények legyenek kigazdálkodhatók és hosszú távon, kiszámítható módon biztosíthatók.

[2] Horváth Attila (2013): Díjazás a közszolgálatban. In György István – Hazafi Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 87-88.

– *A pálya versenyképességének megőrzése:* a közszolgálati díjazást úgy kell kialakítani, hogy az összemérhető legyen a versenyszféra által kínált bérekkel.
– *Egzisztenciális biztonság:* az elvégzett munka társadalmi presztízséhez igazodva a javadalmazásnak biztosítania kell a közszolgálati alkalmazott megélhetését.
– *Anszienitás:* az illetményrendszer elismeri a szolgálati hűséget és a lojalitást (minél régebb óta van a pályán a dolgozó, annál magasabb az illetménye).
– *A munkáltató diszkrecionális jogköre:* változó mértékű a munkáltató szervezetek mozgástere a szervezetük illetményeinek meghatározásában.

A makroszintű követelmények és főbb sajátosságok bemutatása után most megvizsgáljuk az egyes közszolgálati rétegek javadalmazási rendszereit, amit a bérrendszerek fejlesztésének tendenciái zárnak.

Általánosságban az alábbi fő összetevőit azonosíthatjuk a közszolgálati javadalmazás rendszerének.

7. ábra
A díjazási rendszer összetevői a közszolgálatban

Forrás: saját szerkesztés

A fókuszban az illetmény, vagy más néven az *alapbér* áll. Ez az az előre megállapított összeg, amely a dolgozó bankszámlájára havonta érkezik. Mértéke a többi elemhez képest a legmagasabb.

Ezt egészítik ki a *béren kívüli juttatások* változatos formái, amelyek egy része alanyi jogon jár, más része a munkáltató mérlegelése és teljesítőképessége szerint adható.

A *nem alanyi jogon járó juttatások*at és támogatásokat a három törvény részben eltérő módon szabályozza. Idetartoznak például a lakhatási támogatások különböző formái, a családalapítási és támogatási juttatások, szociális juttatások, képzési és továbbképzési támogatások vagy az illetményelőleg.

Az *alanyi jogon járó juttatások* közül kiemelhető például a jubileumi jutalom, amely 25, 30, 35 és 40 évnyi szolgálati jogviszony után jár, mértéke pedig 2–5 havi illetmény. Szintén hangsúlyos lehet a versenyszférából átvett cafeteriajuttatások szerepe, amelyek esetében mintegy „étlapról" választhat a dolgozó bizonyos juttatási formákat (például étkezési utalvány, iskolakezdési támogatás stb.) Ezeken kívül számos egyéb juttatással találkozunk,

például költségtérítések, munkaidő-kedvezmények, pótszabadság, utazási kedvezmények stb. Ezek közös *célja, hogy a dolgozó élethelyzetéhez, igényeihez passzoló, kiegészítő javadalmazási lehetőségeket biztosítsanak.*

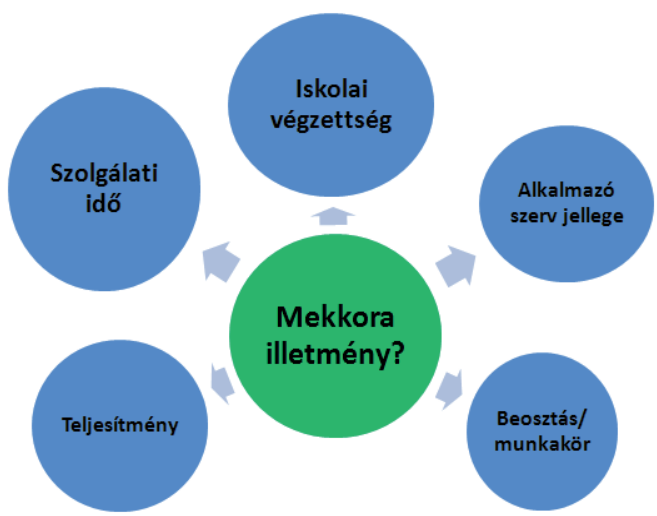
A nyílt személyzetpolitikai rendszerből átvett elemként megjelenik mindhárom hivatásrend esetében a *teljesítmény,* és ennek valamilyen hatása az illetményre. Például a Kttv. esetében a teljesítményértékelés eredményének függvényében a dolgozó bére pozitív és negatív irányban „eltéríthető".

Az *egyéb közszolgálati elismerési formák* szintén jelentős szerepet tölthetnek be a javadalmazásban és dolgozói ösztönzésben. Itt olyan elismerési formák, mint például címek vagy soron kívüli előmenetel jöhetnek számításba. Számos egyéb *díj, kitüntetés, oklevél, plakett, jutalom* stb. adható. Ezek feltételeit és odaítélésük módját rendszerint miniszteri rendeletben szabályozzák. Az egyéb elismerési formák egy része *anyagi vonzat*tal is jár, míg más részük inkább csak *erkölcsi elismerés.* Ugyanakkor közös tulajdonságuk, hogy hivatástudat és lojalitásnövelő hatásuk van.

Ne feledkezzünk meg a nem anyagi ösztönzési lehetőségekről sem, amelyek tárháza igen széles (például vezetői visszajelzés, szóbeli dicséret, írásbeli dicséret), és amelyek köre nem jogszabályba foglalt!

7.2. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőinek díjazásáról

A közszolgálati tisztviselők illetményrendszerének szabályait a Kttv. részletezi. A rendszerváltást követően alakult ki az illetményrendszer azóta is fennálló klasszikus modellje, az alábbiak szerint építkezve.



8. ábra

Az illetményt meghatározó tényezők a magyar közigazgatásban

Forrás: saját szerkesztés

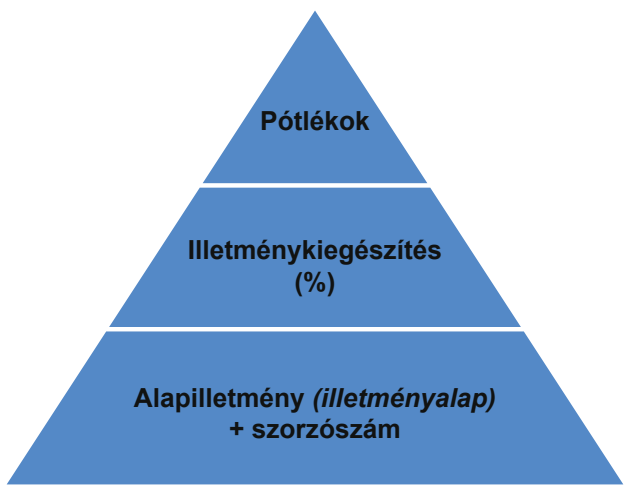
Az illetmény mértékét egyrészt az adott *tisztviselő személyes, egyéni sajátosságai* határozzák meg. A kereseti lehetőségben nagy súlya van a szolgálati időnek és az iskolai végzettségnek. Minél magasabb az iskolai végzettség és minél hosszabb a szolgálati idő, annál magasabb lesz az illetmény.

Az illetmény részben a szolgálatvállalót *alkalmazó szerv jellegé*től is függ. A szervezeti hierarchiában magasabban álló szerveknél az illetmények is magasabbak. A jogszabály ezzel elvileg a magasabb szintű szervezetekben folyó bonyolultabb és összetettebb munkavégzést ismerné el.

Kisebb mértékben a *beosztás/munkakör* is szerepet játszik a fizetésben: a magasabb beosztást vagy fontosabb munkakört betöltő közszolgálati alkalmazottak magasabb illetményre jogosultak.

Végezetül a *teljesítmény* eleme is megjelenhet a díjazásban. A közszolgálati tisztviselők esetében az éves teljesítményértékelés eredménye alapján a dolgozó *pénzbeli eltérítésben* részesülhet, amely pozitív és negatív irányban is befolyásolhatja az illetményét.

A közszolgálati tisztviselői illetmény (alapbér) összetételét az alábbi ábra szemlélteti.



9. ábra

Az illetmény összetevői a magyar közszolgálatban

Forrás: saját szerkesztés

7.2.1. Alapilletmény

Az alapilletmény az illetmény legfontosabb összetevője. Minden szolgálatvállalónak jár, ez jelenti a legnagyobb részösszeget az illetményen belül. A közszolgálati tisztviselőknél az alapilletmény az *illetményalap és a fizetési fokozatokhoz tartozó szorzószám szorzata.* Ahogyan a szolgálati idő növekszik, a közszolgálati tisztviselő úgy kerül magasabb besorolási (és fizetési) fokozatba, és úgy nő a szorzószám is.

Az *alapilletménnyel nem keverendő össze az illetményalap,* amely egy *fix összeg,* amelynek minden évben az *Országgyűlés állapítja meg* az összegét a központi költségvetésről szóló törvényben. Az illetményalapból lehet kiszámolni különböző szorzószámok segítségével a közszolgálati tisztviselők, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak, valamint a katonáknak az alapilletményét és számos egyéb juttatását. Az illetményalap növelése az elsődleges eszköze a közszolgálati illetmények emelésének.

A közszolgálati tisztviselők és rendvédelmi szervek illetményalapja 2017-ben 38 650 Ft. (Az összeg 2008 óta változatlan.) A honvédelmi illetményalap 2017. január 1-jétől 41 620 Ft.

7.2.2. Illetménykiegészítés

A közszolgálati alkalmazottnak járó illetmény szempontjából az sem közömbös, hogy melyik szervnél történik a munkavégzés. A *hierarchiában magasabb* szinten elhelyezkedő *szerveknél* dolgozók magasabb illetményre jogosultak. Ennek oka az a feltevés, hogy az irányítás magasabb szintjein nagyobb tapasztalattal és képzettséggel rendelkeznek. Így például egy minisztériumban dolgozó kormánytisztviselő magasabb illetménykiegészítésre jogosult, mint az, aki a minisztérium által irányított központi hivatalnál áll alkalmazásban. Az illetménykiegészítést a jogszabály az alapilletmény százalékos mértékében határozza meg.

7.2.3. Illetménypótlékok

Az illetménypótlékok általában az illetmény legkisebb részét teszik ki. A pótlékra való jogosultság a közszolgálati alkalmazott valamilyen *személyes képesség*re vagy a *munkavégzés egyes sajátos körülmények*re tekintettel állapítható meg. Az előbbire az idegennyelvtudási pótlék vagy az adott munkakörben előírthoz képest magasabb végzettség, illetve szakképzettség után járó képzettségi pótlék említhető példaként; az utóbbi kategóriába tartozik többek között a veszélyességi pótlék vagy az éjszakai pótlék, de az egyes munkakörök után fizethető pótlék is.

Az egyes közszolgálati rétegeknél eltérő pótlékokat tartalmaznak az irányadó jogszabályok, de az idegennyelvtudási pótlékot például mindhárom törvény ismeri.

Az *illetményhez társulnak* az előző alfejezetben már ismertetett béren kívüli juttatások, egyéb közszolgálati elismerési formák, a teljesítménybér és a nem anyagi ösztönzők.

7.2.4. Az állami tisztviselők illetménye

Aktualitásként tárgyalható az úgynevezett állami tisztviselői réteg bérezésének rendszere. Az új tisztviselői réteg kialakításának eredményeként a közigazgatás rendszere folyamatosan átalakul, az államigazgatás egészére vonatkozóan új közszolgálati szabályozást vezetnek be. Ez nem hagyja érintetlenül az előmenetel és az illetmény szabályozását sem.[3]

---

[3] 2016. július 1-jétől az átalakítással bevezetett új díjazási rendszer a járási hivatali dolgozókat érintette. 2017. január 1-jétől a megyei szinten főosztályokon és osztályokon dolgozóknál, illetve előreláthatólag 2019. január 1-jétől a minisztériumi dolgozóknál vezetik be ezt az új életpályamodellt.

Az állami tisztviselők besorolása – a Kttv.-ben foglaltakhoz hasonlóan – az iskolai végzettségen és a közszolgálatban töltött időn alapul. Fontos különbség ugyanakkor, hogy az egyes előmeneteli fokozatokhoz *nem törvényben meghatározott,* pontos *illetményösszeg társul, hanem egy alsó és felső határ.* A határok között az illetményt a munkáltató mérlegelési jogkörében jogosult meghatározni. Ezáltal tehát az új javadalmazási modell jelentősen kibővíti a munkáltató mérlegelési lehetőségét az illetmények meghatározásában.[4]

Az új réteg illetménye tehát nem alapilletményből, illetménykiegészítésekből és pótlékokból áll, hanem az előmeneteli fokozatokhoz tartozó sáv alsó és felső határa között állapítják meg azt. Garanciát nyújt, hogy az állami tisztviselő a besorolása szerinti előmeneteli fokozathoz tartozó alsó határ szerinti illetményre alanyi jogon jogosult.

7.3. Fejlődési tendenciák a díjazásban

A közszolgálat három hivatásrendje (közigazgatás, rendvédelem, honvédség) nagyságrendileg 200 ezer embert foglalkoztat. Az ő munkájuk tartja működésben az államot, biztosítva az állami és önkormányzati feladatellátást. Amennyiben a közszolgálat nem tud vonzó alternatívát kínálni a tehetséges fiatal vagy tapasztalt munkavállalók részére, úgy ők a versenyszférában vagy külföldön keresnek biztos megélhetést és elkerülik a közszolgálati állásokat. A globális munkaerőpiacokon jelenleg is erős a verseny a jó munkaerőért, számos területen világméretű szakemberhiányról beszélhetünk. Hazánkban jellemző hiányszakmák például az orvosok, informatikusok, vendéglátóipari dolgozók.

A magyar közszolgálat is igyekszik felzárkózni a javadalmazás tekintetében, így az elmúlt években több *bérfejlesztést célzó bérpolitikai intézkedés történt* az egyes közszolgálati rétegeknél. Az elmúlt néhány évben, és aktuálisan 2017-ben is több béremelési program valósult meg. Ezek keretében növekszik a rendvédelmi és honvédelmi dolgozók, az egészségügyi dolgozók és a pedagógusok bére is. A 2017-es év szintén átalakulást hozott az állami tisztviselői réteg kiterjedésével.

A javadalmazási rendszer bármely *átalakítása során* van néhány fontos *szempont,* amelyeket szem előtt kell tartani.

- Az új rendszer legyen kiszámítható és átlátható.
- Az illetményrendszer átalakítása során maradjon továbbra is prioritás a pályán maradás ösztönzése és a versenyképesség biztosítása.
- Átalakítása ne eredményezze senkinél a már elért illetmény csökkenését, és legyen koherens a közszolgálati bérpolitikai elvekkel.
- Tükrözze a teljesítmény, illetve munkateher arányát is.

Az 1980-as évek közepéig a fejlett országokban jóformán az anszienitás, szenioritás volt az egyetlen meghatározó tényező a közszolgálati illetmények megállapításakor. Ezt követően – az NPM kibontakozásával – a közszféra „karcsúsítására", olcsóbbá tételére irányuló célkitűzések a közszféra díjazási rendszerére is hatást gyakoroltak. Az elmúlt évtizedek köz-

[4] Kártyás Gábor (2017): *Az állami tisztviselők jogállása. Kiegészítés a „Bevezetés a közszolgálati munkajogba" című tankönyvhöz.* Elérhető: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12040/file/Áttv-tananyag.docx (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)

szolgálati reformjai közül hangsúlyos volt a *teljesítményalapú díjazás részleges meghonosítása.* Ennek az az alapja, hogy az illetmény egy (kisebb) része a közszolgálati alkalmazott által mutatott teljesítménytől függjön. A teljesítményalapú díjazás bevezetésétől a közszolgálati alkalmazottak nagyobb motiváltságát remélték, ami hosszú távon hozzájárulhat a közszolgálat hatékonyságának növekedéséhez. Magyarországon a közigazgatás személyi állománya tekintetében először 2001-ben jelent meg a *teljesítményértékelés.* Az egyéni teljesítményértékelés (ETÉ) lehetővé tette az illetmények teljesítmény szerinti differenciálását, viszont alkalmazhatóságát és módszereit számos kritika érte. Jelenleg – 2013 óta – a három hivatásrend esetében közös integrált teljesítményértékelési rendszer (TÉR) van hatályban, amely a már korábban említettek szerint hatást gyakorol a bérekre.

A reformtörekvések másik irányát az úgynevezett *munkaköralapú rendszerek* jelentik. Távlati tendenciaként elterjedőben van az a modell, amelyben nem a munkában eltöltött időhöz vagy a betöltött álláshoz kötődően díjazzák a tisztviselőket, hanem figyelembe veszik a munkát ellátó személy képességeit, hozzáértését, kompetenciáit és teljesítményét, majd ezzel összefüggésben alakítják ki az illetményrendszert.[5]

Sok közszolgálati rendszerben a *munkakör értékelése* alapján állapítják meg az illetményt. Ennek közszolgálatokban történő alkalmazása régóta vita tárgyát képezi. A magyar közszolgálati rendszerben is történtek kezdeményezések a munkaköralapú előmeneteli rendszer kimunkálásához mindhárom hivatásrend tekintetében.

Az illetményrendszer átalakításával kapcsolatban a *Magyary Programok*ban megfogalmazott célok és intézkedések előrevetítik a munkaköralapú rendszer bevezetését, és a személyzetpolitika területén a stratégiai szemlélet előtérbe kerülését. Ugyanakkor elmondható, hogy a folyamatos, kisebb bérpolitikai reformok és tervek ellenére a nagy volumenű átalakítás mindezidáig várat magára.

Ellenőrző kérdések

- Milyen típusú előmeneteli rendszer van érvényben jelenleg a közigazgatásban?
- Melyek azok a főbb követelmények, amelyek közvetlenül hatnak a közszolgálati illetményrendszer kialakítására?
- Mely tényezők befolyásolják általában az illetmény összegét?
- Milyen sajátosságai vannak az állami tisztviselői illetményrendszernek?
- Soroljon fel néhány alanyi jogon járó béren kívüli juttatást!
- Soroljon fel néhány nem alanyi jogon járó béren kívüli juttatást!
- Melyek a magyar közszolgálati bérrendszerek átalakítására ható, főbb nemzetközi tendenciák?
- Soroljon fel néhány közös elvárást, amelyeknek meg kell felelni a három hivatásrend bérrendszerének alakítása során!

[5] Krauss Ferenc Gábor – Petró Csilla (2014): A közszolgálati javadalmazás rendszerének aktuális kérdései. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 2. évf. 2. sz. 65.

B) Hivatásos szolgálati jogviszony

Díjazáson szűkebb értelemben a hivatásos állomány tagjának illetményét értjük, amely a szolgálatteljesítésért járó ellentételezés.

A szolgálati viszony különleges jellegéből adódó speciális szolgálatteljesítési körülmények, az állomány tagjainak kötelezettségei azonban indokolttá teszik, hogy bizonyos feltételek esetén a törvényben garantált módon, az illetményen felüli egyéb juttatásban részesüljön a hivatásos állomány tagja.

A díjazás szabályozása garanciális okokból alapvetően *kógens* (azaz eltérést nem engedő), bár egyes elemek tekintetében találkozhatunk *mérlegelési lehetőséggel,* részben az adott juttatás odaítélése, részben a mérték megállapítása tekintetében.

7.4. Illetményrendszer

7.4.1. A Hszt. illetményrendszerének alapjai

Az illetményrendszer vonatkozásában is szükségszerű annak vizsgálata, hogy a Hszt. megalkotásakor milyen megállapítások és elképzelések vezettek az elfogadott struktúrához.

A korábbi illetményrendszerrel szemben az alábbi kritikák fogalmazódtak meg a leggyakrabban:[6]

- az *illetményalap* „befagyasztása" miatt, valamint a korlátozott előmeneteli lehetőségek miatt csak az illetménykiegészítések emelésével, a pótlékok körének bővítésével lehetett egyes állománycsoportok számára célzott keresetnövekedést elérni,
- az illetménykiegészítések a szervezeti hierarchia azonos szintjéhez tartozó szervezetek között jelentős különbségeket mutatnak,
- főleg a hivatásos és szerződéses jogviszonyok vonatkozásában számos jogcím alapján van lehetőség illetménypótlék megállapítására,
- a sorozatos törvénymódosítások megbontották a szabályozás, például illetménykiegészítés belső koherenciáját.

Ezen problémák kiküszöbölése érdekében az új illetményrendszerrel szembeni elvárásként fogalmazódott meg, hogy szervesen illeszkedjen az előmeneteli rendszerhez, azt támogassa oly módon, hogy egyidejűleg fejezze ki a munkakör „értékét" és a szolgálatban eltöltött időt, tapasztalatot. A korábbinál pedig lényegesen átláthatóbb, a diszfunkcionálisan működő bonyolult pótlékrendszert felváltó struktúra kialakítása kívánatos.

7.4.2. A Hszt. illetményrendszere

Az új illetményrendszer elemei a beosztási/munkaköri kategóriák és az ezekhez rendelt, fokozatosan emelkedő mértékű szorzószámok alapján kialakított fizetési fokozatok.

---

[6] 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat az új közszolgálati életpálya bevezetéséről.

Az illetményrendszer a közszolgálatban szerzett tapasztalatot folyamatosan növekvő mértékű illetményelemként ismeri el, 50 éves kor felett exponenciálisan növekvő mértékben.

A Hszt. illetményrendszerének célja, hogy a régi, bonyolult pótlékrendszert felváltsa, jelentősen *átláthatóbb* legyen, és egyidejűleg ismerje el a *munkakör értéké*t, *a szolgálati tapasztalat*ot és a *teljesítmény*t. Ennek megfelelően az illetmény az alábbi elemekből áll:

- beosztási illetmény,
- szolgálati időpótlék, } alapilletmény
- hivatásos pótlék,
- egyéb pótlékok (összesen 5),
- teljesítményjuttatás.

a) Alapilletmény

A *beosztási illetmény* a beosztás besorolási kategóriájához rendelt és a szolgálati idő alapján meghatározott fizetési fokozat szorzószáma és a rendvédelmi illetményalap szorzata. A fizetési fokozatban való előmenetel ennek növekedésével valósul meg. Célja, hogy a horizontális előmenetelhez igazodva ismerje el a beosztás értékét és a beosztásban szerzett tapasztalatot.

A *szolgálati időpótlék* a közszolgálatban szerzett tapasztalatot ismeri el folyamatosan növekvő mértékű illetményelemként. Tíz év szolgálati időt követően adható, mértéke ötévente növekszik. Mértéke az elért szolgálati idő függvényében a rendvédelmi illetményalap 75%-ától annak 320%-áig terjedhet. Megállapításának alapja az *illetményalap,* nem a beosztási illetmény. Ezzel – minden állománycsoport esetén – azonos módon és mértékben ismeri el a szolgálatban szerzett tapasztalatot és a szervezet, a közszolgálat iránti hűséget.

A *hivatásos pótlék* a hivatásos állománynak az esküjéből – *„szolgálati kötelezettségemet, ha kell, életem kockáztatásával is teljesítem”* – fakadó többletvállalását és többletkötelezettségét elismerő illetményelem, amelynek mértéke a rendvédelmi *illetményalap* 50%-ától annak 650%-áig terjedhet. A kockáztatás mértékét figyelembe véve, az egyes beosztások esetén differenciált mértékben állapítják meg. A pótlék lehetőséget biztosít a speciális feladatot ellátó rendészeti szerveknél, illetve szervezeti egységeknél szolgálatot teljesítők kimagasló felkészültségének és kockázatvállalásának ellentételezésére is (például Terrorelhárítási Központ, Készenléti Rendőrség, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok,[7] Nemzeti Védelmi Szolgálat, büntetés-végrehajtási szervezet műveleti egységei stb.).

Mértékének meghatározása a Hszt.-ben tételesen meghatározott, és alábbi szempontok alapján differenciáltan történik.

- A szolgálatellátás sajátosságaiból adódó valós és rendszeresen jelentkező kockázatok (élet, testi épség, egészség).
- Fegyverrel való szolgálatteljesítés, fegyverhasználattal vagy annak lehetőségével járó helyzetek gyakorisága a szolgálatellátás során.
- A szolgálatteljesítés külső körülményei (például időjárásnak kitettség).
- A szolgálat ellátásához kapcsolódó belső körülmények, rezsimszabályok szigorúsága, kötöttsége (például konspirációs szabályok, védelmi intézkedések, szigorú, nagy felelősséggel járó eljárásrend betartása, azonnali beavatkozás képessége stb.).
- A szakmai irányításból adódó többletfelelősség, magasabb szakmai követelmények.

[7] Információs Hivatal, Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálatok.

Az egyes beosztásokhoz a fenti szempontok alapján meghatározott hivatásos pótlék mértékét jogszabály határozza meg.[8]

b) Egyéb pótlékok

Az alapilletményen felül, a szolgálatteljesítés speciális körülményeihez igazodóan a korábbi közel harminc pótlék helyett kizárólag az *alábbi pótlékok* kifizetésére nyílik lehetőség:

- éjszakai pótlék,
- idegennyelvtudási pótlék,
- veszélyességi pótlék: nagyfrekvenciás és ionizáló sugárzásnak, illetőleg mérgezésnek, valamint biológiai anyag feldolgozása közben fertőzés veszélyének kitett beosztásban szolgálatot teljesítők pótléka,
- készenléti pótlék,
- preferált település pótléka.

Az idegennyelvtudási pótlék hat nyelv – angol, francia, német, orosz, arab, kínai (úgynevezett *preferált nyelvek*) – esetén alanyi jogon jár, a többi nyelvhez képest magasabb mértékben. Az egyéb nyelvek tekintetében a pótlék mértékéről és folyósíthatóságáról jogszabály rendelkezik.[9] Ennek értelmében a preferált nyelveken kívül az Európai Unió valamely tagállamának hivatalos nyelvének, továbbá ukrán vagy szerb nyelv ismerete esetén fizethető, amennyiben az állománytáblázatban az adott szolgálati beosztás *idegennyelvtudási pótlékra jogosító beosztás*ként van feltüntetve.

c) Teljesítményjuttatás

A teljesítmény elismerése az *évi egyszeri teljesítményértékelés alapján évi két alkalommal kifizethető* teljesítményjuttatás formájában történik. Mértékét a szervezeti teljesítményértékelés eredménye alapján a szervezeti egység részére biztosított költségvetési forrás határozza meg.

A Hszt. értelmében azonban mértéke egyénenként legfeljebb az alapilletmény háromszorosa lehet. Kifizetésére évi két részletben, a márciusi és a szeptemberi illetménnyel együtt kerül sor. Mértékének megállapítására a munkáltatói jogkör gyakorlója, vagyis az állományilletékes parancsnok jogosult.

d) Rendvédelmi illetményalap

Az alapilletmény egyes elemeinek alapjául szolgáló rendvédelmi illetményalap mindenkori mértékét a *költségvetési törvény* határozza meg (mértékére lásd 7.2.1. pont).

---

[8] Beo. Rendelet mellékletei.

[9] 33/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos szolgálati viszonyban álló tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól 14. §.

7.4.3. Az illetmény kifizetése

Az illetményt Magyarország hivatalos pénznemében kell megállapítani és havonta utólag, a tárgyhónapot követő hónap ötödik napjáig kell kifizetni:

- fizetési számlára utalással vagy
- készpénz-kifizetéses kézbesítés útján.

7.5. Juttatások, költségtérítések, támogatások, érdemek elismerése[10]

Az illetményen túl a hivatásos állomány tagjának különféle juttatások és költségtérítések járnak, illetve adhatók.

7.5.1. Jubileumi jutalom

A jubileumi jutalom szabályozása alapján a hivatásos állomány tagja jubileumi jutalomra jogosult szolgálati viszonyban töltött ideje alapján, amelynek összege huszonöt év után kéthavi, harminc év után háromhavi, harmincöt év után öthavi, negyven és azt követő minden öt év után héthavi távolléti díjnak felel meg. A jubileumi jutalom a szolgálati viszonyban töltött idő elérésének napján esedékes. Nem jogosult a jubileumi jutalomra az, aki már más jogviszony (például kormánytisztviselői, közalkalmazotti) alapján megkapta.

7.5.2. Napidíj

A hivatásos állomány tagja *belföldi kiküldetés*e esetén a rendvédelmi illetményalap egy munkanapra eső összegének 25%-ában megállapított napidíjra jogosult. Nem jár napidíj, ha a belföldi szolgálati kiküldetésben töltött idő a négy órát nem éri el, és a napidíj fele jár, ha a nyolc órát nem éri el. Nem minősül belföldi kiküldetésnek a szolgálati hely működési területén belüli településen történő munkavégzés elrendelése.

A hivatásos állomány tagja nem jogosult napidíjra, ha a belföldi kiküldetés során térítésmentes étkezést biztosítottak a számára. Kiszámításánál havonta huszonegy munkanapot kell figyelembe venni és tíz forintra felkerekítve kell megállapítani. A három hónapnál rövidebb időtartamú külföldi szolgálati kiküldetés esetén a hivatásos állomány tagját megillető napidíj mértékét, kifizetésének és elszámolásának rendjét a miniszter rendeletben állapítja meg – tekintettel a szolgálatteljesítési hely sajátosságaira.

A külföldi napidíj mértéke – a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályozással egyezően – napi 40 euró.

[10] Hszt. 166–168., 179–180. §.

7.5.3. Távolléti díj

A díj folyósítása esetén a hivatásos állomány tagja részére az alapilletmény, valamint a rendszeres illetménypótlékok (idegennyelvtudási pótlék, veszélyességi pótlék, a frekventált településen szolgálatot teljesítők pótléka, valamint az egészségügyi tevékenységet végzők pótléka) együttes összegének a távollét idejére számított átlaga jár. Bizonyos esetekben, mint például szolgálati beosztásból felfüggesztett, előzetes letartóztatásban, házi őrizetben, lakhelyelhagyási tilalom alatt lévő, ideiglenes kényszergyógykezelés alatt álló vagy szabadságvesztés büntetését katonai fogházban töltő hivatásos állományú esetén a távolléti díj 50%-át vissza kell tartani úgy, hogy a folyósított összeg nem lehet kevesebb a mindenkori minimálbér összegénél.

7.5.4. Természetbeni ellátás

A hivatásos állomány tagját a természetbeni ellátás keretében *térítésmentesen el kell látni* a rendvédelmi szerv feladatainak megfelelő fegyverzettel, felszereléssel, ruházattal és – a jogszabályban meghatározott esetben – élelmezéssel. Az ellátási normákban meghatározott egyenruházati és felszerelési cikkek beszerzésére első alkalommal a szolgálati viszony létesítésekor alapfelszerelési, ezt követően pedig évenkénti ruházati utánpótlási ellátmány jár, amelyek összege a rendvédelmi illetményalap 250%-ának megfelelő mértékű, és természetben is kiadható. A ruházati utánpótlási ellátmányt a jogosultság évében kell kiadni.

A miniszter a ruházati utánpótlási ellátmányon felül évente *kiegészítő ruházati utánpótlási ellátmány* természetbeni kiadásáról is rendelkezhet.

7.5.5. Béren kívüli juttatások (cafeteria)

A hivatásos állomány tagja írásban vagy elektronikus úton a tárgyév január 31-éig, a szolgálati viszony létesítésekor vagy az áthelyezésekor nyilatkozik arról, hogy béren kívüli juttatás összegén belül milyen juttatásokra tart igényt (jelenleg SZÉP Kártya és készpénz választható). Nem jogosult cafeteriára a hivatásos állomány tartós külszolgálaton lévő vagy nemzeti szakértőként foglalkoztatott tagja, továbbá a hivatásos állomány tagja azon időtartamra, amely során illetményre vagy távolléti díjra nem jogosult.

A természetbeni juttatás éves összege – ha a jogszabály eltérően nem rendelkezik – nem lehet alacsonyabb a rendvédelmi illetményalap háromszorosánál és nem lehet magasabb a tárgyévi költségvetésben meghatározott összegnél, amely jelenleg bruttó 200 ezer Ft.

Nem kell visszafizetni a választható természetbeni juttatás értékét, ha a szolgálati viszony a hivatásos állomány tagjának elhalálozása miatt szűnt meg.

Az országos parancsnok és az országos főigazgató, valamint helyettesei részére biztosítható juttatásokat a Kormány rendeletben határozza meg.

7.5.6. Költségtérítések

A hivatásos állomány tagja részére *meg kell téríteni* az egyik szolgálati helyről a másikra szolgálati érdekből történő áthelyezéssel vagy átrendeléssel kapcsolatos, a szolgálati feladat ellátásával kapcsolatban indokoltan felmerült, valamint a szabadságról, a munkaszüneti és pihenőnapról történő visszarendeléssel összefüggő költségeit, amelyek fajtáit, mértékét, a költségtérítés feltételeit és rendjét a miniszter állapítja meg. A munkába járás helyközi utazási költségeit a jogszabályban foglaltak szerint kell végrehajtani.

A munkába járás helyközi utazási költségeit a hivatásos állomány tagjának jogszabályban foglaltak szerint kell megtéríteni.

7.5.7. Kedvezmények és támogatások

A hivatásos állomány tagja részére visszatérítendő vagy vissza nem térítendő *szociális, jóléti és kulturális kedvezmények és támogatások* biztosíthatók, mint például az üdülési, a családalapítási és a szociális támogatás, az illetményelőleg és a tanulmányi ösztöndíj, a képzési és továbbképzési támogatás. A miniszter a felsoroltakon túl további szociális, jóléti és kulturális kedvezményeket és támogatásokat állapíthat meg a hivatásos állomány tagja, közeli hozzátartozója, valamint a szolgálati nyugdíjas és közeli hozzátartozója részére.

A hivatásos állomány tagja – kiemelkedő munkateljesítménye alapján – üdülési támogatásban részesíthető. Az üdülési támogatás összege magában foglalja a hivatásos állomány tagjával közös háztartásban élő házastársa, élettársa, valamint eltartott gyermeke üdülésének támogatását is.

7.5.8. Lakhatási támogatás

A hivatásos állomány tagja részére lakhatási támogatás nyújtható, különösen az alábbi esetekben:

- a szolgálat érdekében minisztérium vagy rendvédelmi szerv kezelésében lévő állami tulajdonú lakás (szolgálati lakás) biztosítása bérleti díj megfizetése ellenében,
- az önkormányzati vagy magántulajdonú lakás bérletéhez lakbértámogatás vagy albérletidíj-hozzájárulás,
- lakhatás biztosításához szükséges lakás, ház vagy ingatlan megszerzésének anyagi támogatása kamatmentes kölcsönnel vagy vissza nem térítendő juttatással,
- a lakásigény megoldásához egyszeri pénzbeli támogatás nyújtása,
- az egyedülállók és gyermektelen házaspárok részére szükség esetén szálló- vagy garzonelhelyezés,
- a lakással rendelkezők részére a lakhatással kapcsolatos költségekhez való hozzájárulás,
- a lakástulajdon megszerzéséhez nyújtott hitelintézeti kölcsön igénybevételének állami támogatása,
- önkormányzati tulajdonban lévő, a rendvédelmi szerv bérlőkijelölési jogával érintett lakás biztosítása a tulajdonos önkormányzat rendeletében meghatározott bérleti díj megfizetése mellett.

Ha a hivatásos állomány tagja által lakás építéséhez, vásárlásához hitelintézettől igényelt állami kamattámogatású kölcsön összege meghaladja a lakásingatlan hitelbiztosítéki értékének a hitelintézet által meghatározott legmagasabb arányát, a különbözetre az *állam készfizető kezességet vállal,* amelyet hitelintézeten keresztül lehet igénybe venni. Ezen felül az állam készfizető kezességet a hivatásos állomány azon tagjainál vállalhat:

- akinek a szolgálati viszonyban töltött ideje meghaladta a három évet,
- akinek nincs folyamatban a szolgálati viszonyának megszüntetése,
- aki ellen nem folyik fegyelmi eljárás,
- aki ellen nem folyik – a magánindítvány vagy pótmagánvádló vádindítványa alapján indult eljárás kivételével – büntetőeljárás és
- aki a kezességvállalással biztosított hitelrész kiegyenlítésére kötelezettséget vállal, továbbá a vele közös háztartásban élő házastársa vagy élettársa – az igénylés időpontjában – állami kezességvállalással biztosított lakáscélú hitel törlesztésére nem kötelezett.

7.5.9. Érdemek elismerése

Szolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért vagy a szolgálati feladatok hosszabb időn át történő eredményes végzéséért a következő elismerésekben részesíthető a hivatásos állomány tagja:

- írásbeli dicséret,
- miniszteri elismerő oklevél,
- pénz- vagy tárgyjutalom,
- a miniszter által adományozott, névre szóló szál- vagy lőfegyver, emléktárgy,
- hazai vagy külföldi jutalomüdülés,
- egy fizetési fokozattal való előresorolás,
- eggyel magasabb rendfokozatba történő soron kívüli előléptetés,
- tanácsosi vagy főtanácsosi kitüntető cím,
- a miniszter által alapított díj, plakett, emléklap,
- szolgálati jel.

7.6. Címadományozás

A miniszter *tanácsosi* vagy *főtanácsosi cím*et adományozhat a hivatásos állomány tagja részére kitüntető címként. A tanácsosi cím legalább tizenöt, a főtanácsosi cím legalább huszonöt év tényleges szolgálati idővel rendelkezők számára *adományozható,* amennyiben az illető az előírt végzettséggel és képzettséggel rendelkezik. Ennek összege havonta a tanácsosi cím esetén a rendvédelmi illetményalap 50%-a, főtanácsosi cím után a rendvédelmi illetményalap 100%-a. A cím viselésének joga a hivatásos állomány korábbi tagját nyugállományba vonulását követően is megilleti.

A tanácsosi és főtanácsosi címet *meg kell vonni,* ha annak viselésére a hivatásos állomány tagja vagy volt tagja érdemtelenné vált, különösen, ha jogerősen pénzbírságnál súlyosabb fegyelmi fenyítésben részesült, vagy vele szemben a bíróság szabadságvesztést, elzárást, pénzbüntetést, katonai büntetést vagy katonai mellékbüntetést szabott ki.

Ellenőrző kérdések

- Milyen elemekből áll a hivatásos állomány tagjának illetménye?
- Ki állapítja meg a hivatásos pótlék mértékét?
- Hány évenként emelkedik a szolgálati időpótlék mértéke?
- Az idegennyelvtudás szempontjából mely nyelvek tartoznak a preferált nyelvek közé?
- Milyen pótlékok találhatóak a Hszt.-ben?
- Az illetményen kívül milyen díjazási formákat ismer még?
- Soroljon fel legalább hat elismerési formát, amelyben az állomány tagja részesíthető!
- Milyen címeket adományozhat a miniszter és milyen feltételekkel?

8. A közszolgálati alkalmazottak jogai és kötelességei

György István – Bognár László

„A köztisztviselő az állam, az önkormányzat megtestesítője, képviselője. Elvárható tehát, hogy hivatalában és magánéletében egyaránt méltóságteljesen, példamutatóan viselkedjen, és ilyen életmódot folytasson, annál is inkább, mivel az állampolgárok a hivatalnokok viselkedésén keresztül minősítik az államot, annak valamely helyi vagy központi szervét."

(Lőrincz Lajos)[1]

A) Általános rész

8.1. A jogok és kötelességek a közszférában és a magánszférában

Amióta fejlett közszolgálati szabályozásról beszélhetünk Magyarországon, mindig megfigyelhető volt, hogy a közszolgálati alkalmazottak *jogai és főként kötelezettségei számosabbak és pontosabban szabályozottak* voltak, mint a magánszférában munkát vállalóké. Lássuk előbb a 20. és a 21. század két jeles tudósának gondolatait!

Jogok és kötelezettségek viszonya a közszolgálatban

„A közszolgálati viszony tartalmát az ezzel járó kötelezettségek és jogosítványok alkotják. Ezek közül is a közszolgálati kötelezettség a domináló elem, mert a közszolgálatban ennek helyes, zavartalan és pontos funkcionálása a főkövetelmény."[2]

„Úgy tűnik, mintha a kötelezettségek meghatározása önérdek lenne, mivel a terheket teszi számon kérhetővé. A kötelezettségek listája elkészítésének van azonban másik következménye is: pontossá teszi azokat a követelményeket, amelyeknek meg kell felelni, határvonalat húz a kötelező és nem kötelező munka és magatartás közé, védelmet

[1] Lőrincz 2010. 361.

[2] Tomcsányi Móric (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda (a továbbiakban: Tomcsányi 1926). 351.

> a vezetők túlzott követeléseivel szemben, fegyvert a sérelmek megszüntetéséért vívott küzdelemben. A jogok és kötelezettségek rögzítése az alkalmazotti viszony jogszerűségét alapozza meg, gátolja az erősebb pozícióban levő alkalmazót-kinevezőt abban, hogy hatalmával visszaéljen."[3]

A két világháború közötti, fejlett közszolgálati rendszerrel bíró Magyarországon éppen úgy, mint napjainkban, a *kötelezettségek* voltak a meghatározók. Ennek oka feltehetően abban keresendő, hogy a közszolgálati dolgozók – amint korábban már említettük – a *társadalom legfontosabb szükségleteit* elégítik ki, állami alapfeladatokat látnak el, állami impériummal rendelkeznek, tehát rákényszeríthetik akaratukat az állampolgárokra és szervezeteikre, s nem utolsósorban az adófizető állampolgárok tartják el őket. Ezt Magyary még kiegészíti azzal, hogy a közhivatalnok egyénisége nem osztható, ezért a szolgálaton kívüli magatartása is szigorú elbírálás alá esik.[4]

Annak érdekében azonban, hogy ne legyen nagyon egyoldalú a jogviszony, a jogalkotók a legkülönbözőbb történelmi korszakokban és államokban egyaránt törekedtek arra, hogy a társadalom által még tolerálható, s a költségvetés által elbírt *többletjogosultságok*at biztosítsanak a közszolgálati alkalmazottaknak. Azokban a történelmi időszakokban, amikor a magánmunkáltatók még nagyon kevés – mai kifejezéssel – szociális és jóléti szolgáltatásokat nyújtottak a munkavállalóknak, a közszolgálati tisztviselők valóságos privilégiumokkal rendelkeztek. Ilyen volt a társadalombiztosítási nyugdíj vagy az egészségügyi ellátás, amelyek nagyfokú biztonságot nyújtottak a köz szolgáinak.

A többletjogosultságok, *privilégiumok* azonban a történelmi fejlődés során *javarészt eltűntek.* Egyrészt azért, mert a társadalom többi tagja is jogosult lett rájuk (például az imént említett társadalombiztosítási nyugdíj és egészségügyi ellátás). Másrészt azért, mert a társadalom egyes idejétmúlt előjogokat már nem fogadott el (például cselédtartás joga, méltóságos, kegyelmes stb. megszólítások). Harmadrészt pedig azért, mert egyes privilégiumok meghaladták a társadalom tűrőképességét (például csak a közszolgálati alkalmazottak számára nyitva álló egészségügyi ellátó rendszer: kórházak, rendelőintézetek). Ezzel együtt maradtak olyan jogosítványok, amelyek csak vagy jellemzően a közszolgálati dolgozókat illetik meg (ezeket később kifejtjük).

Jegyezzük végül meg, hogy nem is olyan egyszerű feladat összegyűjteni a közszolgálati dolgozók jogait és kötelességeit! Ugyanis az egyes rétegekre vonatkozó törvények többnyire nem tartalmazzák a *jogok és a kötelességek katalógusát*, azokat úgy kell kigyűjteni az egyes rendelkezések közül. Van ugyan például a Kttv.-ben egy fejezet, amely a kormányzati szolgálati jogviszony tartalmán belül a *Jogok és kötelességek* címet viseli, de ez messze nem teljes, inkább csak példálódzó felsorolás. Arról nem is beszélve, hogy a jogok és kötelességek egy részét nem is az adott réteg jogállását szabályozó törvényből ismerhetjük meg, hanem valamely más társadalmi viszonyt rendező jogszabályból (például a minősített adatok megőrzése vagy a sztrájkjog).

---

[3] Lőrincz 2010. 355.

[4] Magyary 1942. 404.

8.2. A közszolgálati alkalmazottak jogai

A jogok tárgyalását kezdjük Magyary Zoltán megszívlelendő megállapításával!

„A közszolgálat nem kötelező. Az állampolgárok azt hivatásukká csak úgy választják, ha az előnyökkel jár. Az előnyöket is a köz érdekében, a szervezet jó működése érdekében kell adni. Az előnyök megszabása a közszolgálat szervezésének fontos eszköze. Az előnyöktől függ, hogy az állam kap-e önkéntes vállalkozás alapján elegendő és megfelelő munkaerőket, közhivatalnokokat és azokat meg tudja-e tartani?"[5]

A közszolgálati alkalmazottak jogainak csoportosítására a szakirodalomban több példát találunk. Ezekből kiemeljük *Magyary Zoltán klasszikus osztályozásá*t, amely az iménti idézetet követően olvasható, és amely négy csoportot tartalmazott:

- pénzbeli előnyök (például fizetés, lakáspénz, családi pótlék),
- természetbeni előnyök (például évi fizetett szabadság, szolgálati lakás, illetményföldek),
- eszmei előnyök (például nagyságos, méltóságos címek, kitüntetések, egyenruhaviselés),
- jogi előnyök (például alkalmazáshoz való jog, fokozott büntetőjogi védelem, egyes esetekben jog a közigazgatási bírósághoz fordulásra jogorvoslatért).

Mi *Lőrincz Lajos csoportosítását alapul véve,*[6] de azt terminológiájában kissé megváltoztatva az alábbi jogosítványcsoportokat különböztetjük meg:

- az alkalmazásból fakadó általános jogok,
- a közszolgálati jogállásból, jogviszonyból fakadó sajátos jogok (ez Lőrincznél: zárt rendszerből fakadó jogok),
- a politikai jellegű jogok.

Fontos megjegyzés, hogy az alábbiakban a közszolgálati alkalmazottak jogait nem teljes körűen ismertetjük, inkább csak példákkal illusztráljuk az egyes jogosítványcsoportokat.

8.2.1. Az alkalmazásból fakadó általános jogok

E körben a közszolgálati alkalmazottak olyan jogairól ejtünk szót, amelyek a magánszférában dolgozó munkavállalókat is megilletik, tehát közös jogosítványok. E tény abból fakad, hogy mind a *köz-, mind a magánszférában munkát végeznek,* s ez a jogviszonyokban sok hasonlóság okozója. Természetesen a közszolgálat közjogias szabályozási jellegére tekintettel a részletekben itt is vannak eltérések (olykor nem is elhanyagolhatók), de a jogok alapjaikban ugyanazok.

a) Elsőként az *alkalmazáshoz* vagy másképpen a *pályára kerüléshez való jog*ot említjük. Ezt a jogot az alapelvek között jellemzett, s az Alaptörvényben is szereplő munkához való jog biztosítja. Fontos feltétele a jog érvényesülésének a jogegyenlőség, tehát az, hogy

[5] Magyary 1942. 407.
[6] Lőrincz 2010. 366.

mindenkinek egyenlő feltételek mellett legyen joga közszolgálati jogviszony létesítésére. Láttuk az alapelvekről szóló fejezetben (lásd: 2.2.2. pont), hogy hazánkban a jogegyenlőség érvényesülését a nemzetközi szerződések és az Alaptörvény maradéktalanul biztosítják. Az alkalmazáshoz való jog természetesen nem jelenti azt, hogy bárki bármilyen közszolgálati munkakörbe kinevezést nyerhet. Ez tehát csak a jogegyenlőséget garantálja, azt, hogy nem lehet senkivel szemben hátrányos megkülönböztetést alkalmazni a kiválasztás során. De kinevezni (törvényes és tisztességes eljárás esetén) azt fogják, aki minden általános és speciális alkalmazási feltétellel rendelkezik s a pályázók közül a legjobb. Ezt szolgálják a különböző kiválasztási eljárások, amelyekkel az 5. fejezetben már megismerkedtünk.

b) *Joga* van *a* közszolgálati alkalmazottnak a *foglalkoztatáshoz,* tehát ahhoz, hogy a szolgálatadója ellássa feladattal és biztosítsa számára a munkavégzés valamennyi tárgyi és személyi feltételét. Ha a szolgálatadó a működési körében felmerült okból nem tud munkát adni a közszolgálati alkalmazottnak, erre az időre is illetményt kell adjon a dolgozójának.

c) Alapvető joga a közszolgálati dolgozónak, hogy *illetményben részesüljön* (lásd: 7. fejezet). Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a munkáltató, szolgálatadó részéről ez a fő kötelezettség a dolgozó munkaerejének igénybevételével szemben. Amint röviden már említettük, a magánszféra és a közszféra közötti egyik leglényegesebb különbség épp az illetmény (díjazás) meghatározása körül van. A gazdasági társaságok minden új alkalmazott foglalkoztatásakor mérlegelik, hogy mennyire van szükségük a dolgozóra, mennyit ér meg nekik, mire van lehetőségük. Minden bizonnyal a pályázónak is van elképzelt, esetleg korábbi munkahelyei által elismert véleménye saját értékéről. A díjazás mértékének megállapításakor a két érdek, nézet ütközik, s esetleg alku eredményeként megszületik a megállapodás. Természetesen nem állítjuk, hogy a gazdasági területen minden egyes bér megállapítása ily módon történik (például egy közlekedési nagyvállalat valószínűleg egyszerűbben állapítja meg a jegykezelő díjazását). A jelentősebb munkaköröket betöltők esetében azonban mindig jelen van a megállapodás, sokszor menedzserszerződésnek nevezve.

Ezzel szemben a közszférában az illetmények megállapítására vonatkozó rendelkezések sem nyújtanak túl nagy mozgásteret a feleknek. A törvények illetménytáblái az iskolai végzettségre, szakképzettségre, jogviszonyban töltött időre és esetleg néhány egyéb körülményre (például nyelvtudásra) tekintettel előre rögzítik az illetmény nagyságát. Az ettől való eltérés – főként a jogviszony keletkezésekor – általában nem lehetséges. Tehát a közszférában az illetmény nem alku eredménye.

Az egyes közszolgálati rétegek illetményrendszerei egy országon belül sem egyformák, hiszen hatnak rájuk az adott réteg sajátosságai. Így például a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai illetményének meghatározásakor egyebek mellett még a tevékenység veszélyességét is figyelembe veszik, ám természetes, hogy ilyen elem a közalkalmazottak díjazásánál nem jelentkezik.

Az illetmény a közszolgálati dolgozó egyik legalapvetőbb jogosultsága, ezért meg nem fizetése esetén igényét végső soron bíróság előtt érvényesítheti. Van olyan réteg is (közalkalmazottak), amelynek dolgozói, ha nem kapnak illetményt, azonnali hatállyal lemondhatnak jogviszonyukról.

Az illetmény nagyságáról mindig a költségvetés teherbíró képességének figyelembevételével és a közszolgálat fontosságáról, jelentőségéről kialakított vélekedés alapján dönt

a politika és a jogalkotó. E tekintetben a nemzetközi egyezmények sem kötik meg az államok kezét. A Munkavállalók Szociális Alapjogainak Chartája[7] például úgy fogalmaz, hogy a munkabér (illetmény) legyen igazságos és tisztességes, biztosítsa a dolgozó megfelelő életszínvonalának fenntartását és zárja ki a diszkriminációt.

d) Végül az alkalmazáshoz fűződő jogok csoportjába sorolhatjuk a *munkaidő és a pihenőidő szabályozottságá*t. Maga a szabályozás ténye, tehát az, hogy a munkaidő hosszát a törvények korlátozzák, a pihenőidőt pedig garantálják, egyformán jelentkezik a magánszférában és a közszférában. E tényen túl is vannak egyezések, így mindenekelőtt az, hogy a munkavállalónak és a közszolgálati alkalmazottnak egyformán napi nyolc órát és heti negyven órát kell fő szabály szerint dolgoznia. Ez az a munkaidő, amelynek ledolgozásáért ellenszolgáltatásként jár a munkadíj, illetve illetmény. Ha e fölött akarja igénybe venni a szerv az alkalmazott munkaerejét, az már rendkívüli munkaidőnek, másképpen fogalmazva túlmunkának számít, s külön ellenszolgáltatás jár érte. Megjegyezzük, hogy nincs releváns különbség az ellenszolgáltatás mértékében arra tekintettel, hogy az alkalmazott ténylegesen munkát végzett, vagy ügyeletet adott (a munkahelyén tartózkodott és várta, hogy feladatot kapjon), vagy készenlétben volt (otthon vagy más elérhető helyen volt, készen arra, hogy szükség esetén haladéktalanul megjelenjék a munkahelyén és rendelkezésre álljon). Abban már rétegenként eltérő a szabályozás (még a közszolgálaton belül is), hogy a rendes munkaidőn felül teljesített szolgálat esetén pénzbeli ellenszolgáltatás, szabadidő vagy ezek kombinációja jár az alkalmazottnak.

Nagy a hasonlóság abban, hogy minden foglalkoztatási jogviszonyban munkaközi szünet, napi és heti pihenőidő és munkaszüneti nap (ünnepnapokon) illeti meg az alkalmazottakat. Ugyanez a helyzet a fizetett szabadsággal: minden dolgozót alapszabadság és pótszabadság illet meg. Ezek mértékében azonban már jelentős különbség van, méghozzá a közszolgálati alkalmazottak javára. Csak egyetlen példa: a pályakezdő közszolgálati dolgozó, ha az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karán szerezte a diplomáját, évi 28 munkanap szabadsággal rendelkezik (ez a heti pihenőnapokkal együtt majdnem hat hét). Ha ugyanezzel az oklevéllel a magánszférában helyezkedik el, nyolc munkanappal, kis híján két héttel rövidebb lesz a szabadsága.

8.2.2. A közszolgálati jogállásból fakadó sajátos jogok

Ebbe a csoportba olyan jogokat sorolhatunk, amelyek vagy *kizárólag, vagy elsődlegesen a közszolgálatban érvényesülnek.* Ezek tehetik vonzóvá a pályát, tarthatják a közszolgálatban a jó szakembereket, és segíthetnek tudomásul venni a magánszféra sikeres vállalkozásainál fizetett béreknél szerényebb közszolgálati illetményeket. Leegyszerűsítve a zárt (zártabb) rendszerű közszolgálatból fakadó előnyökre gondolhatunk: az állás biztonságára, a kiszámíthatóságra, az előmenetel lehetőségére. A felsorolt értékek persze viszonylagosak, valódi mértéküket akkor látjuk pontosabban, ha a magánszféra jellemzőivel vetjük össze őket.

[7] 1989 decemberében Strasbourgban az Európai Közösség akkor még tizenkét tagállama közül tizenegy – az Egyesült Királyság kivételével – fogadta el a Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Jogairól című dokumentumot.

a) Elsőként az *előmenetelhez* (lásd: 6. fejezet) *való jog*ot kell említenünk. A közszolgálati előmenetel sajátosságait már több helyütt jellemeztük. Most csak az e körben megfigyelhető változásokat említjük meg röviden, amelyek lényege az *előmenetelben megnyilvánuló automatizmus lebomlása.* Amíg korábban a zárt rendszerű közszolgálati modellek jellemzője az volt, hogy átlagos teljesítmény és munkavégzés esetén is feljebb lehetett jutni a ranglétrán, pusztán az idő múlására tekintettel (ami természetesen önmagában is valamifajta érdem, hiszen a nagyobb gyakorlat nagyobb tapasztalatot, rutint feltételez), az európai gyakorlat ma már más irányt vett. Az előmenetel alapvető kritériumává a teljesítmény vált, átlagos (vagy annál gyengébb) teljesítménnyel nem lehet feljebb jutni. Teljesítményértékelési és minősítési rendszerek alkalmazásával folyamatosan mérik a közszolgálati alkalmazottak munkájának színvonalát, s előmenetel csak jó vagy nagyon jó teljesítmény esetén jár. A hazai közszolgálati törvények többsége is kezdi lebontani az automatikus rendszer elemeit.

b) A közszolgálati pálya egyik legfőbb vonzereje az *alkalmazás biztonsága* (lásd: 12. fejezet), különösen olyan időszakokban, amikor egy országban jelentős a munkanélküliség. Ez korábban bizonyos közszolgálati rendszerekben egyenesen az *elmozdíthatatlanság*ot jelentette, tehát azt, hogy a közszolgálati alkalmazott jogviszonyát csak a halála vagy az alkalmatlansága szüntethette meg. Mára a helyzet lényegesen megváltozott, elmozdíthatatlanságról ugyan már nem beszélhetünk, de azt nyugodtan állíthatjuk, hogy a közszolgálat még mindig nagyobb biztonságot nyújt, mint a munkajogi jogviszony. (Ez alól az elmúlt néhány évtizedben egy kivétel volt: 2010-ben a kormánytisztviselők és a köztisztviselők esetében a jogalkotó bevezette volna az indokolás nélküli felmentés intézményét, amely teljesen kiszolgáltatottá tette volna a tisztviselőket. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította e rendelkezések alkotmányellenességét és megsemmisítette őket.)

A tankönyv említett fejezete a pálya biztonságának kérdését részletesen bemutatja, ezért itt csak a *jogviszony megszűnésének szabályozottságá*ra szeretnénk a figyelmet ráirányítani. Ugyanis ha a törvények pontosan meghatározzák a jogviszony megszűnésének és megszüntetésének eseteit, ez a tény biztonságot, garanciát nyújt a közszolgálati alkalmazottaknak. Most csak egy példán keresztül szemléltetjük az állítást. A jogviszony megszűnésének legérzékenyebb esete a *felmentés* (felmondás). A pálya biztonságát itt az jelzi, hogy miként határozzák meg a felmentési okokat. Ha a felmentési okok nagyon általánosak (például nem megfelelő munkavégzés, méltatlan magatartás stb.), a szolgálati viszony megszüntetése nagyon könnyű. Az Mt. valójában erre jó példát szolgáltat, amikor kimondja, hogy a felmondás indoka a munkavállaló munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával, képességével vagy a munkáltató működésével összefüggő ok lehet. Nem kell hosszasan indokolni, hogy túl nagy védelmet ez a megfogalmazás nem jelent a munkavállalónak. Minél kevesebb felmentési okot tartalmaz egy törvény, s az okok minél pontosabban megfogalmazottak, minél szűkebb értelmezésre adnak lehetőséget, annál nagyobb a pálya stabilitása. A magyar közszolgálati törvények mindegyike részletesen szabályozza ezt a kérdést is, s bár egyes felmentési okokkal szemben lehet kritikát megfogalmazni, a szabályozottság önmagában a stabilitást növelő eszköz.

Meg kell itt még jegyeznünk, hogy a *biztonság mértékének meghatározása* igen komoly dilemmát okozhat valamennyi kormányzatnak. Hiszen egyfelől a kormány érdekében is áll a közszolgálatban érvényesülő stabilitás, mert az a folyamatosan működő, professzionális gárda kialakulásának és működésének egyik alapvető feltétele. Más oldalról azonban

a túlzott stabilitás megnehezíti a kevéssé alkalmas kollégáktól való megszabadulást, észszerűnek látszó átszervezések megvalósítását és így tovább. Arról nem is beszélve, hogy az ilyen megoldással általában együtt járó felmentési idő és végkielégítés nagyon megdrágítja a rugalmas létszámgazdálkodást.

c) Végül a közszolgálati jogállásból fakadó jogok között említhetjük a *képzésben, továbbképzésben* (lásd: 9. fejezet) *való részvétel* lehetőségét. Első hallásra ezt akár a kötelezettségek körébe is sorolhatnánk, hiszen ha például a szolgálatadó kötelezővé teszi az alkalmazott számára valamely továbbképzési kurzus elvégzését, az alól nem vonhatja ki magát. Véleményünk szerint azonban ez a lehetőség az egyik legfontosabb jogosultság. Akkor válik ez számunkra világossá, ha az előmeneteli rendszerre gondolunk, annak is az érdemeken alapuló fajtájára. Hiszen egy ilyen modellben a besorolásban, a címben vagy a vezetői megbízásban (kinevezésben, munkakörben) való előmenetel feltételeként szabhatják valamilyen szükséges, hasznos új szakmai ismeret megszerzését. És itt kapcsolódik össze a képzés, továbbképzés és a jogosultság. Ugyanis jó szabályozás esetén a közszolgálati alkalmazott jogosult az előmeneteléhez szükséges képzésben, továbbképzésben részt venni. Ellenkező esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója megtehetné, hogy előír valamilyen feltételt az előmenetelhez, majd nem engedi el az alkalmazottat a képzésre, ezzel megakadályozva az előírás teljesítését és így az előmenetelt. Ha a képzésben, továbbképzésben való részvételi lehetőséget jogosultságként határozzák meg a törvények, az imént leírt szolgálatadói magatartás jogellenes, mert a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközik.

8.2.3. A politikai jellegű jogok

E jogok bemutatásakor azzal kell kezdenünk, hogy itt valójában többnyire a *jogok korlátozásá*ról kell szólnunk. Ugyanis a közalkalmazottak kivételével a közszolgálati alkalmazottak mindegyike valamelyik hatalmi ághoz tartozó szervezetben dolgozik, ahol természetes, hogy bizonyos politikai jogait korlátozzák. Bocsássuk előre azt is, hogy a korlátozások az egyes rétegek esetében nem egyformák, de mindenhol csorbítják valamilyen mértékben az állampolgári jogok gyakorlását. Ez a jelenség nem hazai sajátosság, a fejlett közszolgálattal rendelkező országok mindegyikében megfigyelhetők a korlátozások, mértékük az adott állam politikai filozófiájának, közszolgálati rendszerének következménye.

a) A politikai jogok közül az egyik legkevésbé korlátozott az Alaptörvény által is garantált *gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága.* Ez a közszolgálatban azt jelenti, hogy mindenki szabadon alakíthatja véleményét a világról, a társadalmi kérdésekről, a fennálló politikai hatalomról (amelyhez, mint korábban tisztáztuk, lojálisnak kell lennie, bármit gondoljon is), dönthet a világnézeti hovatartozásáról, hogy vallásosan vagy anélkül kíván élni, s ha az előbbit választja, melyik vallás mellett dönt. Nincs számára korlát e tekintetben a magánéletében, családi, baráti körben. A munkája, a közéleti tevékenysége során azonban már – attól függően, hogy melyik közszolgálati réteghez tartozik – különféle megszorítással kell számolnia. Általános tilalom, hogy nyilvános pártpolitikai tevékenységet (a közalkalmazottak kivételével) senki nem folytathat, tehát a véleménynyilvánítás szabadsága számukra korlátozott (de még ez alól is kivételt tesz például a Kttv. a választások

idejére – álláspontunk szerint megkérdőjelezhető módon). A honvédek számára ezen felül tilos például a parancs bírálata vagy bármilyen hivatalos eljárásban a magánvéleményének kinyilvánítása.

A politikai jogok között említhetjük a *választásokon való részvétel* lehetőségét. A politikasemlegesség tanúsításának követelménye nem terjed ki az *aktív választójog* gyakorlására. Korábban egyes országokban, például az Egyesült Királyságban, amely a politikasemleges közigazgatási modell megteremtője, még az alacsonyabb besorolású köztisztviselők számára is tiltották, hogy elmenjenek szavazni, mert úgy vélték, hogy ezzel választási kényszer és politikai állásfoglalás elé állítják őket, ami megengedhetetlen egy semleges közszolga számára. Ez a korlátozás mára minden fejlett országban megszűnt, ugyanakkor széles körben *tiltják a passzív választójog* gyakorlását, tehát azt, hogy a közszolgálati alkalmazott választható legyen. Hazánkban a közalkalmazottak kivételével, akik nem tartoznak egyik hatalmi ághoz sem, minden réteg számára összeférhetetlen az országgyűlési képviselőség, s helyi önkormányzati képviselőnek sem választható például a bíró, az ügyész, a katona, a rendőr vagy a polgári nemzetbiztonsági szolgálat alkalmazottja, de a közszolgálati tisztviselők is csak az őket alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén kívül található önkormányzatnál lehetnek képviselők.

b) Az *érdekképviseletekhez, szakszervezetekhez tartozás,* valamint az érdekképviseleti szervekben vezetői szerepvállalás hazánkban nem esik korlátozás alá a közszolgálati alkalmazottak esetében sem. Ahogy azt Lőrincz Lajos idézett művében[8] megállapítja, ezzel a megoldással Magyarország a legliberálisabb országok közé tartozik, mert egyáltalán nem általános még a demokratikus országok esetében sem, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai szakszervezeti tagok, illetve vezetők lehessenek. Azok az országok, amelyek nem engedik meg valamennyi közszolgálati alkalmazottnak e jogot, azzal érvelnek, hogy ők az állam nevében, az állam közhatalmát gyakorolva lépnek fel, ezért nem szokványos munkavállalók, akik gazdasági vagy szociális kérdésekben vitába keveredhetnének a szolgálatadójukkal és végső soron az állammal.

c) A *pártpolitikai tevékenység jogá*ról, a párthoz való tartozás szabadságáról korábban (lásd: 2.3.1. pont) már szóltunk. Azt fűzzük csak hozzá, hogy a jogalkotó a tilalom mértékének megállapításakor azt kell mérlegelje, hogy mennyire indokolt korlátozni az állampolgári jogokat, vagy másképpen: mihez fűződik nagyobb érdek, a jog érvényesüléséhez, vagy a politikasemleges közszolgálat működéséhez. A nemzetközi és hazai gyakorlat tanulmányozásából azt a következtetést vonhatjuk le, hogy inkább az utóbbi diadalmaskodik. Hazánk sem kivétel ebben, a törvények általában csak ott és olyan mértékben engedik a pártpolitikai tevékenységet, ahol ez nem okoz zavart a közszolgálati munkában.

Kivételt persze – sajnos – lehet mondani (például nem tilos a közszolgálati tisztviselők számára, hogy választások idején párt nevében nyilvános közszereplést folytassanak, azaz kampányoljanak), de ezek a kivételek nem rontják le magának az elvnek az érvényesülését.

d) Végül a politikai jogok körében említsük meg röviden a közszolgálati alkalmazottak *sztrájkjog*át! A sztrájk a kollektív jogok körébe tartozó, rendszerint a szakszervezetek által

[8] Lőrincz 2010. 385.

szervezett csoportos munkabeszüntetés, amelynek célja a szolgálatadó (munkáltató) működésének megakadályozása, s ezzel nyomásgyakorlás a szolgálatadóra bizonyos célok elérése érdekében. A különböző államok ebben a kérdésben sem képviselnek azonos álláspontot. Van, ahol minden közszolgálati dolgozó számára tilos a sztrájk (például Németország vagy Anglia). A tilalom alapja e körben is az, amit a szakszervezetekhez való tartozás kapcsán megemlítettünk: megengedhetetlen, hogy az államot képviselő közszolgálati dolgozó az állam szerveként értelmezett szolgálatadó ellen forduljon jogai érvényesítése érdekében. Magyarország e kérdésben is a megengedőbb országok közé tartozik, de túlzott liberalizmussal nem vádolható. Ugyanis a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai, a katonák, a bírák és az ügyészek egyáltalán nem sztrájkolhatnak, s a közszolgálati tisztviselőkre is külön szabályok vonatkoznak. Ezek lényege, hogy a tényleges sztrájk előtt egy meglehetősen bonyolult egyeztetési eljárást kell lefolytatni (a szolgálatadó, majd az ágazat s végül a kormány szintjén), s csak ennek eredménytelensége esetén szüntethető be a munka. Fontos megjegyezni, hogy sztrájk csak gazdasági vagy szociális célok érdekében indítható, azaz politikai megfontolások alapján nem.

8.3. A közszolgálati alkalmazottak kötelezettségei

Amikor a kötelezettségekről szólunk, jeleznünk kell, hogy természetesen nemcsak a közszolgálati dolgozónak, hanem a *szolgálatadónak* is vannak úgynevezett fő és mellékkötelezettségei.[9] Ezek a dolgozó oldaláról – ha úgy tetszik – jogosultságokként jelentkeznek. Csak röviden: a szolgálatadó fő kötelezettsége a foglalkoztatás, valamint az illetményfizetés. A foglalkoztatási kötelezettség önmagában is összetett, mert tartalmazza:

- az egészséges, biztonságos munkavégzés feltételeinek biztosítását,
- a munkavégzés megszervezését,
- a közszolgálati alkalmazott számára a szükséges tájékoztatás és irányítás megadását.

A szolgálatadó mellékkötelezettségeit a szakirodalom összefoglalva *gondoskodási kötelezettség*nek hívja, és idesorolja az alkalmazott személyhez fűződő jogainak megóvását (nem adhatók ki illetéktelennek a dolgozó személyi adatai), az alkalmazottal való együttműködési kötelezettséget (tájékoztatni kell őt a szolgálati jogviszonyát érintő minden lényeges kérdésről), vagy a jóhiszeműség és a tisztesség elve szerinti eljárást (nem utasítható az alkalmazott nyilvánvalóan jogszabályba ütköző vagy másnak hátrányt okozó határozat meghozatalára).

Rátérve most már a *közszolgálati alkalmazottak kötelezettségei*re, ezeket *két fő csoport*ba sorolhatjuk azzal, hogy vegytiszta csoportosítás nézetünk szerint nem létezik, esetenként tapasztalhatunk bizonyos átfedéseket. Megkülönböztethetjük:

- az alapvetően *jogi jellegű* és
- az inkább *etikai tartalmú* kötelezettségeket.

[9] Radnay József (2009): *Munkajog.* Budapest, Szent István Társulat (a továbbiakban: Radnay 2009). 9. fejezet.

Azért nincs teljesen éles határ a két csoport között, mert gyakorta a jog által szabályozott kötelezettségeknek is lehetnek etikai vonatkozásai, háttere, s ugyanakkor a határozottan etikai kötelezettségekhez is fűződhetnek normatív rendelkezések.

8.3.1. A közszolgálati alkalmazottak jogi jellegű kötelezettségei

a) E körben elsőként a *szolgálat teljesítésének kötelezettségé*t kell megemlítenünk. A munkajogi szakirodalom[10] ezt a munkavállaló fő kötelezettségének tekinti és *rendelkezésre állási, illetve munkavégzési kötelezettség*nek hívja. A tartalma pedig szűkebben és tágabban is értelmezhető. A szűkebb megközelítés szerint a közszolgálati alkalmazott köteles az előírt helyen és időben, munkaképes állapotban *megjelenni* (és ezt az állapotát meg is tartani: nemcsak megjelenni kell józanul, de úgy is kell maradni), munkavégzés céljából a szolgálatadó *rendelkezésére állni.* Tágabban s mindenekelőtt a közszolgálatban értelmezhetően ez azt is jelenti, hogy a közszolgálati dolgozó teljes munkaerejét köteles az adott szerv, végső soron a *köz szolgálatába* állítani.

„… a közszolgálati jogviszony […] az alkalmazott részéről teljes hűséget és odaadást kíván, amely annak egész egyéniségét igényli, a tőle telhető legjobb teljesítményt…"[11]

Az ebből következő szabály tehát az (lenne), hogy a közszolgálati alkalmazott sehol máshol, mint a munkahelyén, semmilyen tevékenységet ne folytathasson. Nemcsak azért, hogy a munkaerejének egy darabkáját se vonják el fő feladatától, de azért sem, hogy az állam ne fizessen kétszer alkalmazottjának (amennyiben a közszférában akarna elhelyezkedni), illetve ne kelljen valamilyen nemkívánatos összefonódástól, esetleg korrupciótól tartani (ha a magánszféra felé venné az útját, és felhasználná a közszolgálatban szerzett információit, kapcsolatrendszerét).

A magyar közszolgálatban az elv nem működik maradéktalanul, *teljes tilalmat nem találunk* e tekintetben. Általában véve kétféle korlátozással találkozhatunk, amelyeket az *összeférhetetlenség* címszó alatt tárgyalnak a különböző hivatásrendi törvények. Egyfelől szabályozzák, hogy a közszolgálati alkalmazottak létesíthetnek-e *munkavégzésre irányuló további jogviszony*t (másik szolgálati viszonyt, munkaviszonyt stb.). Általában azt a megoldást alkalmazzák – hasonlóan a nemzetközi gyakorlathoz –, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának engedélyéhez kötik a más szervezetnél végzett tevékenységet. Ennek oka az, hogy a főnök meg tudja állapítani, hogy az alkalmazott egy másik jogviszony mellett is eleget tud-e tenni a kötelezettségeinek, illetve a megtagadással a közszolgálat esetleg nem veszti-e el értékes dolgozóját. Az is megfigyelhető, hogy a törvények megengedőek az úgynevezett gyakorolható tevékenységek esetében, tehát tudományos, művészeti, oktatási és ezekhez hasonló tevékenységek engedély és akár bejelentés nélkül is gyakorolhatók. Másfelől rendezik a törvények a *gazdasági társaságokban való vezetői tisztségviselés, illetve felügyelőbizottsági tagság* ügyét. Itt már szigorúbb szabályokkal találkozunk, csak egyes

[10] Radnay 2009. 9. fejezet. Vö. Kiss György (2005): *Munkajog.* Budapest, Osiris. 75–92.
[11] Magyary 1942. 387.

törvények, s csak kivételesen engedik meg az ilyen tevékenységeket (például a köztisztviselő számára, ha a gazdasági társaság önkormányzati többségi tulajdonban van).

b) Valamelyest illeszkedik az előzőhöz az *együttalkalmazás tilalma* (az ilyen helyzet elkerülésének kötelme), hiszen *ez is összeférhetetlenségi ok.* Ez a kötelezettség azt célozza, hogy a hozzátartozók ne kerüljenek egymással a szolgálat teljesítése során olyan kapcsolatba, amely a befolyástól mentes tevékenységüket gátolná, döntéseik objektivitását veszélyeztetné. Hiszen a hozzátartozók könnyen eshetnének abba a hibába, hogy egymással szemben elnézően járnának el. Amit másnál hibaként könyvelnének el, az a házastársnál vagy a gyermeknél csak kevésbé jó döntés, s akkor még nem is beszéltünk a szándékos összejátszásról valamilyen meg nem engedett cél érdekében. A jelzett kapcsolatot többféleképp fogalmazhatják meg a jogszabályok, de többnyire az alá-fölé rendeltségi (irányítási, felügyeleti, ellenőrzési) és a gazdasági-elszámolási viszonyok kialakulását, illetve fenntartását tiltják. Ezt az összeférhetetlenségi lehetőséget a szolgálati jogviszony keletkezésekor, majd annak teljes fennállása alatt vizsgálni kell.

c) A *jogszerű, törvényes munkavégzés* kötelezettségéről az előbbiekben már részletesen szóltunk. Láttuk, hogy a közszolgálati alkalmazott a tevékenysége során fokozott felelősséggel tartozik a törvényesség biztosítása kapcsán, mert ő a jogszabályokat nemcsak betartani, hanem betartatni is köteles, s az állampolgárok ügyeibe való beavatkozását erőteljesen korlátozzák a jogi előírások. Jegyezzük még meg, hogy a törvényesség követelménye valamennyi típusú és szintű jogforrás alkalmazására kiterjed a törvényektől kezdve, az önkormányzati rendeleteken át, a miniszteri utasításokig, s felöleli az anyagi, az eljárási és az ügyviteli normákat egyaránt. Úgy is fogalmazhatunk erre tekintettel, hogy a közszolgálati alkalmazott tevékenységének jelentős részét a *jogszabályok fogják keretbe.* Ez a tény a közszolgálati alkalmazott számára fontos védelem is egyben. Ugyanis a törvényesség a politikai akarat, hatalom számára is korlátokat jelent, azokat nem törheti át. Így az alkalmazott csak a jogszabályoknak (és tegyük hozzá: a szakma szabályainak) megfelelő feladatokat, célkitűzéseket, utasításokat köteles végrehajtani. A törvényeknek megfelelő utasítások mögötti politikai szándék, akarat minősítése pedig már nem feladata, legalábbis közszolgálati alkalmazottként biztos nem.

d) A *szolgálat személyes ellátásának kötelme* azt jelenti, hogy a közszolgálati alkalmazott (de tegyük hozzá mindjárt a munkavállalót is) akadályoztatása esetén nem állíthat maga helyett senkit feladatainak elvégzésére. Ha beteg, ha szabadságon van, vagy ha tartós külszolgálatot teljesít, helyettesítéséről nem ő, hanem a szolgálatadó gondoskodik. Ennek oka az, hogy a feladat és a hatáskör többnyire a szervet vezetőt illeti meg, így neki vagy a munkáltatói jogkört gyakorló vezetőnek kell gondoskodnia azok ellátásának mikéntjéről. A magánszférában bizonyos körülmények teljesülése esetén a vállalkozó például igénybe veheti teljesítési segéd közreműködését.

e) A *képzésben, továbbképzésben való részvétel* nemcsak joga, de *kötelezettsége* is a közszolgálati alkalmazottaknak. Kiemelése azért nagyon fontos a közszolgálatban, mert e nélkül nem beszélhetünk professzionális, zárt (zártabb) rendszerű közszolgálati modell működéséről. A változó feladatok ellátására csak akkor képes egy közszolgálati alkalmazott, ha iskolarendszerű vagy azon kívüli képzéseken, továbbképzéseken újítja meg tudását. Minden

közszolgálati réteg jogszabályai rendezik e kötelezettséget, még ha egységes rendszerről nem is beszélhetünk (s feltehetően a közszolgálat heterogén jellegére tekintettel erre nincs is szükség).

f) Az *utasításnak való engedelmesség* nemcsak a közszolgálati szervekben, hanem a gazdasági szervezetekben is az alá-fölé rendeltség, a hierarchia egyik legtipikusabb megnyilvánulási formája, amit a munkajogban *engedelmességi kötelezettség*nek is neveznek. A vezető jogosítványa a feladatok szétosztása elvégzésük végrehajtása során, ami kiterjed a szervezeteken belüli szakmai és szervi tevékenységekre egyaránt. Ezért a fő szabály nem is lehet más, mint az, hogy a vezető, a felettes utasításait végre kell hajtani. De ez a kötelezettség nem lehet korlátlan, hiszen a vezető is tévedhet, adhat jogszabályba ütköző vagy rossz szakmai utasítást, nem is beszélve arról a ritka esetről, ha szándékosan akar valakinek ártani az utasítás kiadásával. Így a jogalkotónak azt kell mérlegelnie, hogy mikor, milyen esetekben engedi meg vagy teszi kötelezővé az alárendelt számára az utasítás megtagadását. A részletek kibontása nem feladatunk, de jeleznünk kell, hogy lényeges eltérések tapasztalhatók az egyes közszolgálati rétegeknél e tekintetben. A legszűkebb lehetősége értelemszerűen a fegyvereseknek van, hiszen ők arra tettek esküt, hogy a feladataikat akár életük feláldozásával is teljesítik. Ezért az utasítás teljesítését csak akkor tagadhatják meg (igaz, akkor kötelesek is erre), ha annak végrehajtásával bűncselekményt követnének el. Ugyanakkor a közszolgálati tisztviselők esetében sokkal összetettebb a szabályozás: van, amikor meg kell tagadják az utasítás teljesítését (például ha azzal bűncselekményt vagy szabálysértést követnének el vagy más életét veszélyeztetnék), s van, amikor megtagadhatják (például ha a saját életük kerülne veszélybe – ez ugye a fegyvereseknél elképzelhetetlen lenne – vagy ha jogszabályba ütközik az utasítás).

g) Végül a jogi jellegű kötelezettségek között különösen fontos a közszolgálati alkalmazottak körében az *információ megőrzésének kötelme,* mert a minősített adatok illetéktelen kezekbe kerülése súlyos nehézségeket okozhat az állami életben. Sérülhetnek az állam honvédelmi, nemzetbiztonsági, külügyi, gazdasági-pénzügyi és más fontos érdekei vagy az adott szolgálatadó szervezeti érdekei. Ezeket a titkokat hívhatják állam- vagy szolgálati titoknak, nemzeti minősített adatnak vagy másnak, a lényeg, hogy nem publikusak. Az ilyen típusú információk megőrzése természetesen mindenkinek a kötelessége, akinek a birtokába jut, amiért mégis kiemeljük e körben, annak oka az, hogy a közszolgálati alkalmazottak (például egy nemzetbiztonsági tiszt vagy egy minisztériumi kormánytisztviselő) könnyebben (gyakorta hivatalból) jutnak egy ilyen adat birtokába, mint a versenyszféra munkavállalói. Léteznek olyan információk is, amelyek ugyan nem tartoznak az előző körbe, mert nem az államérdekkel kapcsolatosak, ugyanakkor illetéktelen kezekbe jutásuk jogellenesen előnyt biztosíthat valakinek. (Például kiszivárog, hogy mely területeket minősíti át az önkormányzat a közeljövőben külterületből belterületté, amely döntés az ingatlanok árának rohamos növekedéséhez vezet.) Vagy jogellenesen hátrányt okozhatnak bárkinek. (Az iménti példát folytatva, az a tulajdonos, akinek a földje a jövőben is külterület marad a tervek szerint, biztosan hátrányba kerül azokkal szemben, akiknek a földje várhatóan belterületbe kerül.) Ezen adatok megőrzése is kötelező a közszolgálati alkalmazottak számára.

8.3.2. Az etikai tartalmú kötelezettségek

a) A *lojalitás kötelezettség*éről már több vonatkozásban szó esett. Rögzítettük, hogy a legitim hatalom szolgálatát, támogatását jelenti, de nem azonosulást. Kibontva tartalmát, beszélhetünk az *alkotmányos rendszerhez* való hűségről, illetve a *kormányhoz, önkormányzathoz való hűség*ről. Az előbbi az alkotmányban rögzített társadalmi-gazdasági berendezkedés elfogadását jelenti Ez az elfogadó hozzáállás tette lehetővé, hogy a rendszerváltás után a korábbi társadalmi berendezkedésben is dolgozó közszolgálati alkalmazottak túlnyomó többsége megőrizhette állását. A kormányhoz, önkormányzathoz való hűség pedig egy adott társadalmi berendezkedésen belül a politikai váltógazdálkodás következményeinek elfogadását jelenti. Feltehetően ez a nehezebb alkalmazkodás, hiszen amíg egy többpártrendszerű, parlamentáris köztársasági demokrácia a többség akaratával egyezően működik, addig az aktuálisan hatalmon lévő kormánnyal vagy önkormányzati többséggel nem mindenki ért egyet.

Ahogy a bevezetőben említettük, az etikai tartalmú kötelezettségeknek is lehetnek jogi vonatkozásai. A lojalitás esetében ez a közszolgálati alkalmazottak többségénél az *eskü (fogadalom)* letételében ölt testet. Esküt a szolgálati viszony keletkezésekor kell tenni. Van olyan megoldás (réteg), ahol csak egyet (katonák), de olyan is, ahol fő szabályként minden új szolgálatadóhoz való belépéskor (közszolgálati tisztviselők).

Az esküben a civil közszolgálati alkalmazott és a fegyveresek egy része Magyarországnak, az Alaptörvénynek és a nemzetnek fogad hűséget. A katonák főként Magyarországnak, az ország függetlenségének. Ezek emelkedett, eskühöz illő megfogalmazások, de kifejezik a lojalitás lényegét, azt, hogy szolgálniuk kell az alkotmányos rendet, háttérbe szorítva saját egyéni meggyőződésüket.

b) A *példamutató magatartás, viselkedés kötelezettsége* abból a nem is alaptalan feltételezésből indul ki, hogy a közszolgálati alkalmazottak *érték és mértékadók* a saját szűkebb, tágabb környezetükben. Az államot, az önkormányzatot, a hatalmat képviselik, rajtuk keresztül ítélik meg az állampolgárok a közszervek működésének minőségét. Nem mindegy, hogy mit mondanak, mit tesznek, hogyan öltözködnek a közszolgálati alkalmazottak. Növeli felelősségüket, hogy – főként kisebb településeken – nemcsak a munkahelyen, de a magánéletben is példamutatónak kell lenniük. Egyes országokban és rétegeknél ezt a kötelességet a *méltatlan magatartás tilalma*ként is megfogalmazzák. Nem könnyű egzakt tartalommal kitölteni e fogalmat, hiszen hogy mi minősül méltatlannak, függ a település nagyságától, az ott uralkodó erkölcsi nézetektől, a közszolgálati alkalmazott munkakörétől, de akár a munkáltatói jogkört gyakorló személyiségétől is. A már többször idézett Magyary Zoltán ebben a körben a következő kötelezettségeket említi: megfelelő viselkedés az elöljárókkal, alárendeltekkel szemben, udvarias bánásmód a felekkel szemben, erkölcsös élet, rendezett anyagi helyzet, káros szenvedélyek (iszákosság, kártya, lóverseny) leküzdése, közbotrányokozás kerülése, a közszolgálat tekintélyének megóvása, a vele közös háztartásban élő családtagok köztisztességbe ütköző tevékenységének el nem tűrése.[12] Bár 1942 óta változott a világ, s ma már a Magyary által említett káros szenvedélyek kiegészültek vagy felváltották mások, az intelmek nagyon is megszívlelendőek.

[12] Magyary 1942. 405–406.

c) A *pártatlan, tisztességes munkavégzés* kötelezettsége alapvetően az *egyenlő bánásmód elvéből fakad,* és azt jelenti, hogy a közszolgálati alkalmazott az eljárása során nem tehet különbséget a vele kapcsolatba kerülők között semmilyen alapon. Tilos tehát a hátrányos megkülönböztetés minden formája, de a jogszerűtlen előnyben részesítés is. E körben kell megemlítenünk, hogy a közszolgálat nem mentes egyetlen országban sem a korrupciótól, protekciótól, patronázstól. A közszolgálat területén fizetett illetmények alacsony voltára való hivatkozás és annak kilátásba helyezése, hogy magasabb fizetések esetén ezek a jelenségek visszaszorulnának, nézetünk szerint a probléma szőnyeg alá söprését jelentik. Egészen más eszközök (is) szükségesek a változáshoz: a közszolgálati munka átláthatóvá tétele, a közszolgálati alkalmazottak vagyoni helyzetének és változásainak alaposabb ellenőrzése, hatékony felügyeleti, ellenőrzési eszközök, erősebb szankciók, a jelenségek visszaszorítását célzó képzések, továbbképzések és nem utolsósorban elutasítóbb társadalmi környezet.

d) Az *együttműködési kötelezettség* az előbbiekkel sok szálon kapcsolódó, de önállóan is megfogalmazható elvárás. Két oldala különböztethető meg. Egyrészt a közszolgálati alkalmazottak *udvariasan, méltányosan kell bánjanak az ügyfelekkel.* A méltányosság itt azt jelenti, hogy a jogszabályok adta keretek között mindig az ügyfelek számára legjobb, legkedvezőbb megoldásokat kell válasszák. Még akkor is, amikor esetleg szankciót alkalmaznak, a fokozatosság elvét is szem előtt tartva azt a joghátrányt kell válasszák, amelyik már elegendő a speciális és generális prevenció (megelőzés) megvalósulásához.

„A tisztviselő legszebb és legfontosabb kötelessége, amely polgártársainak a közügyek terén való előzékeny támogatásából áll."[13]

Másrészt a közszolgálati alkalmazottaknak ugyancsak udvariasan, tisztelettudóan kell viselkedni a fölé- és alárendeltekkel és a többi kollégával szemben. A jó együttműködés nemcsak a szakszerű és hatékony munka alapja, de segít létrehozni és fenntartani az úgynevezett *intézményi tudás*t, emlékezetet, a formális és informális csatornákból táplálkozó, tapasztalatokon alapuló ismereteket is.

Ellenőrző kérdések

- Miért jöttek létre többletkötelezettségek a közszolgálatban a magánszférához képest?
- Hogyan tudja csoportosítani a közszolgálati alkalmazottak jogait?
- Miként alakul a közszolgálati alkalmazottak érdekképviseletekhez való tartozásának joga?
- A közszolgálati alkalmazottak mikor kötelesek megtagadni egy utasítás végrehajtását?
- Milyen oldalai vannak az együttműködési kötelezettségnek?

[13] 7810/1924. M.E. sz.r. a közszolgálati alkalmazottaknak a felekkel szemben való magatartásának tárgyában.

B) Hivatásos szolgálati jogviszony

8.4. A hivatásos szolgálati jogviszony szabályozása, a jogok gyakorlásának és a kötelezettségek teljesítésének alapvető szabályai, illetve az alapvető jogok korlátozása a szolgálati jogviszonyban

8.4.1. A szolgálati jogviszony szabályozási előzményei

A rendvédelmi szervek hivatásos állományára vonatkozó szabályozás történeti szintje, módja és terjedelme mindig összefüggésben volt egyfelől a szervezet nagyságával, fejlettségével és a közigazgatásban, a közállapotok fenntartásában betöltött szerepével, másfelől az állami berendezkedés, a politikai hatalom viszonyával a demokráciához, a jogállamisághoz.

A szabályozás a jogállás tekintetében nem, vagy csak részben kezelte önálló, *sui generis* jogállásként a rendvédelem hivatásosainak (rendőr, csendőr, tűzoltó, fegyőr) jogviszonyát. A szabályozás ingadozott a közigazgatás tisztviselői és a katonákra vonatkozó szabályok között. Így például 1945 előtt a csendőrre egyértelműen a katonai életviszonyok szabályait alkalmazták, míg a rendőrre alapvetően a közszolgálat szabályait,[14] de egyes vonatkozásokban, mint például a fegyelmi és büntető ügyekben a katonákra vonatkozó rendelkezéseket kellett alkalmazni.

A második világháborút követően, nem kis részben a szovjet befolyás hatására, de teljesen elszakadva a háború előtti szabályozási elemektől, a rendvédelmi szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyát a katonákkal azonos keretek, és jórészt közös szabályok alapján rendezték.[15] Az ötvenes-hatvanas évek szabályozásának másik jellemzője, hogy az állományra vonatkozó szabályok alig jelentek meg nyilvános jogszabályban. Ezen változtatott az *1971. évi 10. törvényerejű rendelet,* amely ugyan erősen keretjelleggel, de már magas szintű és nyilvános jogszabályban rendezte a katonák és a rendvédelem hivatásosainak szolgálai viszonyát. A végrehajtási és részletszabályokat az ágazati miniszter hatáskörébe, utasítási szintre utalta. A tvr. szabályozásában ugyan megjelentek a hivatásos állományút megillető jogok, garanciák, azonban a szabályozás továbbra is egyoldalú, a rendvédelmi szerv erőfölényét tükröző jogszabály volt.

A rendszerváltást követő időszakban a jogállamiság megteremtése keretében a foglalkoztatási jogviszonyok újraszabályozására is sor került. A folyamatban szinte utolsóként alkották meg a fegyveres szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló törvényt, amely már számos elemében igazodott a munkajog általános elveihez. A törvényben szintén megjelentek a közszolgálati pragmatika elemei, azonban magukon viselték a katonákkal közös szabályozásból eredő sajátosságokat is. Jelentős változást hozott 2001 után a Magyar Honvédség katonai állományának kiválása a régi Hszt.-ből, és jogállásának önálló törvényi szabályozása,[16] mivel a katonákra jellemző sajátosságok megszűnésével a régi Hszt. az időközbeni módosításokkal egyre inkább közeledett a közigazgatás közszolgálati szabályozásához.

---

[14] Illetmény- és előmeneteli rendszerük, képesítési követelményeik a köztisztviselőkéhez alkalmazkodott.

[15] A köztisztviselők önálló szabályozása is lényegében megszűnt, integrálták a munkajog rendszerébe.

[16] 2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról.

8.4.2. A hatályos szabályozás rendszere

A szolgálati viszonyra vonatkozó szabályok alapvetően a Hszt.-ben és a végrehajtására kiadott rendelkezésekben találhatók.[17] Emellett szolgálati viszonyt érintő rendelkezéseket találhatunk az egyes szervezeti, szakmai törvényekben[18] is. E törvényekben levő rendelkezések általában a jogviszony létesítésének feltételeivel, illetve a munkáltatói jogkört befolyásoló szervezeti kérdésekkel és kinevezési/felmentési hatáskörökkel kapcsolatosak. A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény[19] pedig jelentős részében a szervezet állományának jogviszonyát szabályozó rendelkezéseket tartalmaz a szakmai, szervezeti szabályok mellett.

Ugyancsak hatással vannak a szolgálati viszonyra, annak alakulására az egyes társadalombiztosítási jogszabályok, valamint a többi foglalkoztatási jogviszonyra is kiható nemzetbiztonsági ellenőrzéssel és vagyonnyilatkozat-tétellel kapcsolatos jogszabályok. Külön kell szólni a büntető anyagi és eljárási szabályokról is, amelyek részben a szolgálati viszony megszűnését eredményező jogkövetkezményekkel, részben a büntetőeljárás egyes, a felelősségi alakzatokkal kapcsolatos tananyagrészben tárgyalt jogintézményeivel érdemben befolyásolhatják a szolgálati viszony alakulását.

A jogalkotásról szóló törvényhez[20] igazodva a szolgálati jog szabályozási rendszere négyszintű: törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, miniszteri vagy országos parancsnoki utasítás. Az alkotmányossági követelményeknek megfelelően a Hszt. szabályozza a jogviszony alapvető tartalmát, a felek jogait és kötelezettségeit, valamint felelősségüket. A végrehajtási rendeletek pedig kizárólag a törvény felhatalmazó rendelkezéseinek keretei között állapíthatnak meg további jogokat és kötelezettségeket. Az utasítások semmiféle jog és kötelezettség megállapítására nem irányulhatnak, csupán a jogszabályok végrehajtását szolgálhatják. Ez alól a Hszt. a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében kivételes jelleggel eltér, mivel megengedi, hogy egyes tárgykörökben rendeleti szint helyett utasításban szabályozzák a jogviszony egyes elemeit.

A szolgálati jog szabályozási rendszerében a kormányrendeleti szint akkor jelenik meg, amikor több miniszter irányítása alatt álló rendvédelmi szerv hivatásos állományára, vagy mint a teljesítményértékelés rendszerében, más hivatásrendekre is kiterjedően határoznak meg közös szabályokat. A miniszteri rendeleti szint az ágazati miniszter irányítása alatt levő rendvédelmi szervek állományára kiterjedő, a szervezeti specialitásokat figyelembe vevő szabályozásra ad lehetőséget.[21] A mintegy negyven hatályos miniszteri rendelet között található olyan is, amelyet még a korábbi Hszt. felhatalmazó rendelkezései alapján adtak ki, de ezek hatályban tartása és alkalmazása a megfelelő módosításukat követően nem vethet fel alkotmányossági aggályokat.

---

[17] Ezt a Hszt. 2. § 30. pontja így foglalja össze: „szolgálati viszonyra vonatkozó szabály: az e törvényben és a végrehajtására kiadott rendeletben, valamint az e törvényben meghatározott tárgykörökben kiadott közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott rendelkezés."

[18] Lásd például: 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről; 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról; 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról; 1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről.

[19] 2011. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról.

[20] 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.

[21] Ez alól az országgyűlési őrség annyiban kivételt jelent, hogy a rájuk vonatkozó miniszteri szabályozási körbe tartozó rendeleteket a belügyminiszter az Országgyűlés elnökével egyetértésben adja ki.

A Hszt. további sajátossága, hogy a szolgálati jogviszonyt teljes körűen szabályozza, nem tartalmaz utaló szabályt más törvényre, így az Mt. rendelkezéseinek alkalmazását sem írja elő.

8.4.3. A jogok gyakorlásának és a kötelezettségek teljesítésének alapvető szabályai

A hatályos Hszt. is követi, átveszi azokat az általános magatartási követelményeket, jogintézményeket, amelyek a jól működő foglalkoztatási kapcsolatokhoz és jogbiztonsághoz elengedhetetlenül szükségesek, és amelyek jó részét nemzetközi egyezmények is rögzítik. Ebben a vonatkozásban – néhány időszerűvé vált eltéréssel, a szabályozás a korábbi Hszt. szabályozásával szinte teljesen megegyezik. Ezek a következők:

- együttműködési kötelezettség,
- a joggal való visszaélés tilalma,
- az egyenlő bánásmód követelménye,
- jognyilatkozatok alakisága és közlése,
- a jognyilatkozatok érvénytelensége (megtámadhatóság és semmisség),
- elévülés,
- a határidők számítása.

Az *együttműködési kötelezettség* és a jogok jóhiszemű gyakorlásának követelménye a munkáltató és a munkavállaló közötti kapcsolatok olyan rendező elve, amely nem az írott jog tartalmi megszegését, hanem annak kikerülését, visszaélésszerű alkalmazását kívánja megakadályozni, különös tekintettel a munkáltatói oldal erőfölényének enyhítésére, de alkalmazása megjelenhet a munkavállalói oldal felróható magatartása esetén is.

Az *egyenlő bánásmód elve* a korábbi indokolatlan megkülönböztetés elvét váltotta ki a jogszabályokban az egyenlő bánásmódról szóló törvény[22] hatályba lépését követően, amely más jogágak mellett a munkajogi viszonyokra is érvényes szabályokat tartalmaz. Az egyenlő bánásmód csak az összehasonlítható, azonos helyzetben levő csoportok, személyek vonatkozásában vizsgálható. A mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a mérlegelés szempontjainak azonos alkalmazását is vizsgálni kell az egyenlő bánásmód követelményeinek érvényesítésekor.

A *jognyilatkozatok alakiságá*nak és *közlésé*nek szabályai a jogbiztonságot szolgálják elsősorban. Tételesen meghatározzák azokat a jogviszony keretében, a jogviszony létrejötte és alakulása szempontjából lényeges nyilatkozatokat, amelyek csak írásba foglalva tekinthetők érvényesnek. Egyebekben a szóbeli közlést is megengedhetőnek tartja a törvény. A jognyilatkozatok hatályosulásának alapvető feltétele a közlés törvényes feltételeinek betartása. A közlés történhet személyes kézbesítéssel, postai úton vagy a 2017-től hatályba lépett szabályok szerint elektronikus úton is. Mindhárom esetben lényeges szempont, hogy a közlés körülményei, az átvétel ténye és ideje dokumentálható és visszaigazolható legyen. A közléssel nemcsak a hatályosulás feltétele valósul meg, hanem megkezdődik a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidő is.

[22] 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

A szolgálati jogviszony keretében is csak az a jognyilatkozat lehet érvényes és fűződhet hozzá joghatás, amely érvényesen jött létre. Az *érvényesség* két okból kérdőjelezhető meg. Az egyik a felek vagy valamelyik fél akarathibája; a másik ok a tartalmi hiba, a törvényesség hiánya. Az előbbi a *megtámadhatóság*ban jelenik meg, amikor az egyébként tartalmában és alakiságában törvényes nyilatkozatot valamelyik fél azért vitatja, mert a nyilatkozat megtételekor tévedésben volt vagy kényszer, fenyegetés hatása alatt állt. Az utóbbira a *semmisség* kifejezést alkalmazza törvény, és ez akkor állapítható meg, amikor a jognyilatkozat vagy annak egy része ellentétes a valamely szolgálati viszonyra vonatkozó kötelezően alkalmazandó szabállyal. Fontos rendezőelv, hogy az érvénytelenség reparációja során lehetőség szerint törekedni kell a jognyilatkozat törvényességének helyreállítására, ha pedig ez nem lehetséges, a semmisségből eredő károkat a felróhatóság szerint kell rendezni.

A jogbiztonság, a jogok és kötelezettségek érvényesítésének fontos feltétele a jogviszony mindkét alanya szempontjából a *határidők megtartása,* amelynek elmulasztásával általában jogorvoslat lehetősége vagy éppen valamilyen a jogviszonyból származó igény érvényesítésének lehetősége veszik el. A határidőt konkrét időpontra, esemény bekövetkeztére vagy meghatározott időtartamra (nap, hónap, év) lehet megállapítani. Az *elévülés* határidővel szoros kapcsolatban álló jogintézmény, amely ugyancsak a jogbiztonságot szolgálva időbeli gátat szab a jogviszonyból származó igény, követelés érvényesítésének. Általános szabály, hogy a szolgálati viszonyból származó igény – ha törvény ennél rövidebb határidőt nem állapít meg – három év alatt évül el, s a bűncselekménnyel összefüggésben keletkezett igény elévülési ideje igazodik a bűncselekmény elévülési idejéhez.

8.4.4. Az alapvető jogok korlátozása

Az előző részekben már többször hivatkozott a tankönyv arra, hogy a hivatásos szolgálati jogviszony különleges közszolgálati jogviszony, amelyben a hivatásos állományú szigorú alá-fölé rendeltségi viszonyban dolgozik és elfogadja egyes alkotmányos alapvető jogainak korlátozását. Az alapvető jogok korlátozása azonban nem lehet öncélú, annak minden vonatkozásában levezethetőnek kell lennie a szolgálat ellátásához, a rendvédelmi szerv sajátos feladataihoz igazodó működésének elégséges és szükséges feltételeiből. Másfelől sem a jogszabály, sem az arra alapozott parancsnoki intézkedés nem jelenthet – a szolgálati érdekkel szembeállítva – aránytalan terhet a hivatásos állományú számára, nem vezethetnek a hivatásos alapvető jogainak szükségtelen mértékű korlátozásához. Az Alkotmánybíróság ezt az elvet követve vizsgálta a korábbi Hszt.-ben már megtalálható alapvető jogok korlátozását célzó rendelkezéseket[23] és megállapította, hogy a rendelkezések az arányosság és szükségesség elvének érvényesülése mellett alkotmányossági szempontból nem kifogásolhatók.

[23] Az Alkotmánybíróság 8/2004. (III. 25.) AB-határozata több más rendelkezés alkotmányos vizsgálata mellett részletesen foglalkozott az alapvető jogok korlátozását jelentő rendelkezésekkel és az azokkal kapcsolatos indítványokat teljes egészében elutasította. Az AB-határozata ugyan a régi Hszt. rendelkezéseit vizsgálta, de figyelemmel a Hszt. rendelkezéseinek hasonlóságára, aggálytalanul hivatkozhatunk az AB-határozat megállapításaira.

A hatályos Hszt. a következő alapvető jogok gyakorlása tekintetében állapít meg *korlátozások*at:

- a szabad mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztása,
- a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása,
- a gyülekezési jog korlátozása,
- az egyesülési jog korlátozása,
- az anyanyelv használata,
- a választójog korlátozása,
- a munka és foglalkozás szabad megválasztása,
- a tulajdonjog gyakorlásának korlátozása.

Az alapjogi korlátozások egy része a szolgálati feladatok zavartalan ellátásának biztosítását szolgálja (szabad mozgás és tartózkodási hely megválasztása, anyanyelv használata, tulajdonjog gyakorlásának korlátozása), másik csoportja a hivatásos szolgálat és a rendvédelmi szerv tekintélyének védelmére, a közbizalom megtartására irányul (véleménynyilvánítás, gyülekezési jog, egyesülési jog korlátozása). A választójog, valamint a munka és foglalkozás szabad megválasztásának korlátozása lényegét illetően összeférhetetlenségi szabály, amelynek célja ugyancsak a rendvédelmi szerv működésébe vetett közbizalom fenntartása.

A *szabad mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztás*ának korlátozását a törvény csak lehetőségként határozza meg, és azt biztosítja, hogy a hivatásos állományú szolgálaton kívüli időben is elérhető legyen szükség esetén, akár szabadsága alatt is szolgálattételre legyen kötelezhető. Ennek eszköze a lakhelyen, illetve az állandó tartózkodási helyen kívüli tartózkodási hely bejelentésére és elérhetőségének megadására kötelezés. A szolgálatba visszarendelésnél különös figyelemmel kell lenni az intézkedés arányosságára. A visszarendeléssel felmerülő többletköltségeket meg kell téríteni a hivatásos állományúnak és a kiesett szabadidőt kompenzálni kell.

A *véleménynyilvánítás szabadság*ának korlátozása a szolgálati rend és fegyelem védelme érdekében elsősorban abban nyilvánul meg, hogy tilalmazza az elöljáró által kiadott parancs, intézkedés nyilvános bírálatát, a szolgálati rendet és fegyelmet sértő nyilatkozattételt, valamint a hivatali eljárása során történő magánvélemény közlését. Tilalmazza továbbá a szolgálati rendet és fegyelmet veszélyeztető sajtótermékek, hirdetmények, emblémák előállítását és terjesztését, közszemlére tételét is. Az internet használata során, a közösségi oldalakon való megjelenés tekintetében pedig a törvény előírja, hogy a magánvélemény közlésekor, megjelenítésekor mellőzni kell a hivatásos jogállására, foglalkozására való utalást.

A *gyülekezési jog* korlátozásának elsődleges célja az, hogy a hivatásos állományú a szolgálati helyen, a rendvédelmi szerv épületeiben, ingatlanjain ne szervezzen, és ne vegyen részt politikai célú vagy a szolgálati rend és fegyelem ellen irányuló gyűlésen, rendezvényen. Tilalmazza továbbá azt is, hogy a hivatásos állományú egyenruhában vegyen részt választási vagy egyéb politikai célú nyilvános rendezvényen, megmozduláson.

Az *egyesülési jog* alapján létrehozott érdekképviseleti szervek a Hszt.-ben meghatározott korlátozások mellett szabadon működhetnek,[24] de sztrájkot nem szervezhetnek és tevékenységükkel nem akadályozhatják a rendvédelmi szervek jogszerű működését. A hivatásos

[24] A Hszt. hatályos rendelkezései szerint a polgári nemzetbiztonsági szolgátoknál szakszervezet nem működhet, az állománya nem lehet tagja szakszervezetnek.

állományú felé megállapított korlátozás pedig kétirányú lehet. Egyrészt tilalmaz olyan szervezet munkájában való részvételt, amelynek céljai és működése ellentétes a rendvédelmi szerv feladataival. Másrészt ennek a tilalomnak a biztosítására bejelentési kötelezettséget ír elő a civil szervezetekhez való csatlakozásról.

Az *anyanyelv használatá*nak korlátozása csupán annyit jelent, hogy a szolgálat közben, az elöljárókkal és munkatársakkal való kommunikáció során[25] a magyar nyelvet kell használni. Nem az anyanyelv használatának korlátozása, ha egyes hivatali ügyekben eljárva a feladat, ügy jellegénél fogva idegen nyelven kell kommunikálni.

A *munka és foglalkozás szabad megválasztásá*nak korlátozásáról szóló rendelkezések nemcsak a hivatásos szolgálati viszonyban jelennek meg. A korlátozás abból indul ki, hogy a szolgálatteljesítési időn kívül nem zárja ki további kereső tevékenység folytatását, a hivatásos állományú gyakorolhatja tanult szakmáját, de az nem keletkeztethet a Hszt. összeférhetetlenségi szabályai között leírt okokat.[26]

A Hszt. alapvető jogokat korlátozó rendelkezései között új, de nem előzmények nélküli a *tulajdonjog gyakorlásá*nak korlátozása. A törvény lehetővé teszi, hogy rendvédelmi szerv vezetője meghatározza azokat a személyes használatú és a hivatásos állományú birtokában levő dolgokat, amelyeket a szolgálat ellátása, a szolgálati feladat végrehajtása során nem tarthat magánál. A törvény ugyan a munkabiztonsági okot jelöli meg elsődlegesen, de vagyonbiztonsági és más biztonsági szempontok is indokolttá tehetik az intézkedést. Az ilyenfajta korlátozás nem ismeretlen más foglalkoztatási jogviszonyokban sem. Általában a munkáltatók munkabiztonsági okból vagy kárfelelősségének korlátozása érdekében megtilthatják meghatározott tárgyak, vagyoncikkek bevitelét a munkahelyre vagy éppen az adott munkaterületre.

8.5. A hivatásos szolgálati viszonyban állók alapvető jogai és kötelességei

A jogállamiság keretei között a szolgálati viszonyban is megjelennek azok az alapvető munkavállalói jogok és kötelezettségek is, amelyek valamennyi közszolgálati jogviszonyban megtalálhatók. Ugyanakkor ezek mellett több olyan jog és kötelezettség is van, amely a többi közszolgálati hivatásrendet nem jellemzi,[27] ide nem értve a katonákat, akik hasonló tartalmú jogviszonyában is megtalálhatóak az említett többletjogok és többletkötelezettségek, ezért a továbbiakban eltekintünk a honvédség jogviszonyára történő hivatkozástól.

---

[25] Szakszerű kifejezéssel élve: a szolgálati érintkezés során. A katonák esetében pedig úgy fogalmaznak, hogy a vezénylés nyelve a magyar.

[26] A más kereső foglakozás folytatása nem akadályozhatja a szolgálat szervezett és folyamatos ellátását, és nem irányulhat olyan tevékenységre, amely a befolyásmentes szolgálatellátást veszélyeztetné.

[27] Ezt a megállapítást azzal a megjegyzéssel lehet elfogadni, hogy mind a közszolgálati tisztviselők, mind az állami tisztviselők szabályozásában megjelentek már olyan elemek, amelyek korábban csak a szolgálati viszonyban voltak ismertek, mint például nyugdíjasok elismerése, kegyeleti gondoskodás, a bíróságot megelőző jogorvoslat lehetősége.

8.5.1. A hivatásos állományú alapvető jogai és a parancsnoki kötelezettségek kapcsolata

A jogok és kötelezettségek bemutatásánál *több sajátosság*ot is szükséges figyelembe venni. Az egyik az, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos állománya, mint arra az előzőekben már hivatkoztunk, szigorú alá-fölé rendeltségi viszonyok között teljesíti a szolgálatát, amelyben az irányításra jogosult vezetőnek, azaz a szolgálati elöljárónak a többi közszolgálati jogviszonyban szereplő vezetőhöz képest nagyobb hatalma van, erősebb jogosítványai vannak a hivatásos állományú tevékenysége és személye felett. A másik, hogy a jogok és kötelezettségek rendszere erős garanciákkal van körülvéve. A *harmadik* a jogok és kötelezettségek részletesebb szabályozása, de ez inkább szükségszerű következménye az első kettőnek. Végül az előzők összegzéseként utalnunk kell a jogok és kötelezettségek egyensúlyára a munkáltató és munkavállaló, azaz a parancsnok és az irányítása alatt álló hivatásos közötti kapcsolatban.

Ez abban nyilvánul meg, hogy a parancsnok jogi és anyagi felelősséggel tartozik a hivatásos állományú jogszabályban biztosított minden egyes jogának érvényesüléséért, sőt azok érvényesülését előmozdítani köteles. Ez nemcsak azt jelenti, hogy csak a jogok jogellenes elvonása, korlátozása esetén vizsgálandó a felelőssége, például fegyelmi, büntető- és kártérítési eljárásban, hanem akkor is, ha elmulasztja azokat az intézkedéseket, amelyekkel előmozdítani lenne köteles a jogok érvényesülését.[28] Valamennyi rendvédelmi szervnél fokozottan érvényesül az úgynevezett *parancsnoki gondoskodás kötelezettsége,*[29] azoknál pedig, ahol a katonai büntetőjog is alkalmazandó, a parancsnoki gondoskodási kötelem megszegése és az alárendelttel való nem megfelelő bánásmód bűncselekményi tényállásokat valósít meg.

Természetesen a parancsnoki felelősség a jogok érvényesítésén túl, magában foglalja a hivatásos állományú kötelezettségei teljesítésének elősegítését, azok számonkérését, adott esetben kikényszerítését is. Mindezekre tekintettel indokolt először számba venni a munkáltatói oldalon megjelenő jogokat és kötelezettségeket, azokat az eszközöket és korlátokat, amelyekkel a munkavállaló szerepében levő hivatásos állományú jogainak érvényesülésében és kötelezettségeinek teljesítésében közreműködhetnek.

A munkáltatói oldal egyik legfontosabb kötelezettsége a *törvényes foglalkoztatás,* amely azt jelenti, hogy a szolgálat során a hivatásos állományút a rendvédelmi szerv rendeltetése szerinti feladatokhoz kapcsolódóan kell és lehet olyan feladatokkal ellátni, amelyek a munkaköréhez tartoznak, illetve a munkaköri leírásában szerepelnek.[30] Azt meghaladóan is, például rendkívüli helyzetekben, csak olyan feladattal bízható meg, amelyre képzettsége, felkészültsége és állapota alapján alkalmas, a feladat végrehajtására egyértelmű eligazítást kapott, és a feladat az adott körülmények között végrehajtható. Ha ezt figyelmen kívül hagyva jár el a parancsnok, egyfelől felel a hibás feladatszabásból eredő károkért, másfelől, az utasítás hibás teljesítése miatt nem lesz kellő jogalapja a hivatásos állományú felelősségének felvetésére.

---

[28] Példaként lehetne hozni azt az esetet, amikor az elöljáró elmulasztja továbbítani beosztottjának szolgálati panaszát, és ezzel korlátozza a panaszjogában. Mulasztásáért fegyelmi felelősséggel tartozik.

[29] Például egy hosszabb időre vagy távoli helyszínre szóló, esetleg rossz időjárási körülmények melletti csapaterős szolgálati feladat végrehajtásakor az elöljáró köteles gondoskodni a megfelelő élelmezésről, pihentetésről vagy ruházattal, védőfelszereléssel való ellátásról, annak megszervezéséről.

[30] Hszt. 13. § (2) bekezdés és 101. § (1) bekezdés a) pont.

A parancsnok felelősségi körébe tartozik *a munkavégzés, a feladat-végrehajtás feltételeinek biztosítása.* Ez a technikai, tárgyi feltételeken túl, kiterjed az egészséges és biztonságos munkavégzés körülményeinek biztosítására is. Az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeiről több jogszabály is rendelkezik, annak helyes értelmezése, tartalommal való megtöltése a jogszabályok alapján pontosan elvégezhető.[31]

A törvény a parancsnoki kötelezettségek között veszi számba annak biztosítását is, hogy hivatásos állományú rendelkezzen *a szolgálati feladatok ellátásához szükséges ismeretek*kel. Azaz egyfelől biztosítania kell, hogy az előírt és szükséges képzéseken, továbbképzéseken részt vegyen, másfelől annak teljesítését is számon kell kérnie. De ide tartozik az önkéntes elhatározáson alapuló képzés és a karriert megalapozó tanulás támogatása – legalábbis nem akadályozása –, ha az nem ütközik a szolgálat érdekeivel.[32]

A parancsnoki felelősség kiterjed a hivatásos állományút megillető *járandóság*ok, *illetmény,* valamint a *szabadidő* és *szabadság kiadás*ra is. A felelősség két irányban áll fenn: a járandóságok mértékének megállapításában és az időbeli hozzáférés[33] biztosításában.

Fontos ismerni *a munkáltatói jogkör gyakorlásának korlátai*t is a szolgálati jogban. Így például azt az általános jellegű szabályt, amely arra kötelezi a parancsnokot, hogy a hivatásos állományú jogainak korlátozásával járó intézkedés során, az intézkedés céljának figyelembevétele mellett is, úgy járjon el, hogy az a lehető legkisebb korlátozást okozzon.[34] Több más korlátozó szabály mellett, szigorú szabályként érvényesül az, amely tiltja és így bünteti is a hivatásos állományú akadályozását panaszjoga gyakorlásában, illetve a panaszjog gyakorlása miatti hátrány okozását.[35] Ebből levezethetően a hivatásos állományú alapvető jogai között kell számontartanunk a panasztételhez, a bíróság előtti jogvitát megelőző belső jogorvoslathoz való jog lehetőségét.

Mint látható, a szolgálati jog a munkavállalói alapvető jogok érvényesülését a munkáltatói jogkör gyakorlásában részt vevő parancsnokok részére előírt kötelezettségek meghatározásával és a hozzá kapcsolódó jogi és anyagi felelősség kilátásba helyezésével kívánja elsősorban garantálni. Ugyanígy elmondhatjuk, hogy a hivatásos állományút terhelő kötelezettségek oldalán is megjelenik a parancsnoki felelősség és intézkedési jog mint a kötelezettség érvényesítésének garanciája.[36]

---

[31] Hszt. 101. § (1) bekezdés a) pont.

[32] Hszt. 101. § (1) bekezdés c) pont.

[33] Így például a teljesített túlszolgálat megfelelő adminisztrálása és határidőn belüli intézkedés a szabadidő kiadására vagy a pénzbeli megváltására.

[34] Hszt. 101. § (2) bekezdés. Ilyen eset lehet például a szabadságról való visszarendelés (Hszt. 20. §), amikor mérlegelni kell a visszarendeléssel okozott hátrány mértékét és a visszarendeléssel elérhető eredmény nagyságát, más eszközök igénybevételének (például internetes kapcsolat) lehetőségét. Másik példa: két esemény kapcsán nagyobb létszámú állományt kell egyik szolgálatteljesítési helyről a másikra átrendelni. Ebben az esetben célszerű ezt úgy megszervezni, hogy minden, az otthonától távol eső helységbe szolgálatteljesítésre átrendelt hivatásos állományút az otthonához közelebbi helyre rendeljenek át, ami kevesebb utazással és időráfordítással jár.

[35] Hszt. 268. § (3) bekezdés.

[36] Ennek egyik egyértelmű példája a fegyelmi eljárási kötelezettség, amikor is az elöljárónak törvényi kötelezettsége és joga a beosztottja által elkövetett kötelességszegés miatt az eljárást megindítani vagy azt kezdeményezni.

8.5.2. A hivatásos állományú alapvető kötelezettségei

A Hszt.-ben és végrehajtási rendeleteiben számos helyen találhatunk a hivatásos állományú számára valamilyen kötelezettséget előíró rendelkezést, és azt is láthatjuk, hogy a kötelezettség megszegéséhez különböző, akár a jogviszony fenntartását is érintő szankciók fűződnek.[37] Ha ezeket az általános jellegű, alapvetőként is megfogalmazható kötelezettségeket csoportosítani akarjuk, akkor *három csoport*ba rendezhetjük őket.[38]

a) A szolgálat ellátását szolgáló kötelezettségek
Mindenekelőtt a *munkavégzési kötelezettségként összefoglalható elvárások*at kell ide sorolni, ami négy dolgot jelent:

- előírt időben és helyen, szolgálatképes állapotban szolgálattételre jelentkezni,
- jogszabályok keretei között, az elöljáró utasításának megfelelően a legjobb tudás szerint és gondossággal kell a feladatokat ellátni, illetve rendelkezésre állni,
- képzési, továbbképzési kötelezettség teljesítése,
- a rábízott eszközök, dolgok megóvása és rendeltetésszerű használata.

A képzési kötelezettség mibenlétéről és teljesítéséről a tananyag külön fejezetben foglalkozik (lásd: 9. fejezet). Az eszközök rendeltetésszerű használatáról, illetve a nem rendeltetésszerű használat következményeiről a kártérítéssel foglalkozó tananyagrész szól (lásd: 11. fejezet).

A *szolgálatképes állapot* alatt sokan csak a megfelelő egészségi állapotra gondolnak, de leginkább a szellemi és a fizikai képességeket befolyásoló szerek vagy a kipihentség hiánya okoz problémát, lehet akadálya a szolgálatba lépésnek. A szolgálatot ellátni csak kipihenten és a tudatot befolyásoló szerek hatásától mentesen lehet. Ebben a tekintetben elvben zéró toleranciát kell tanúsítaniuk a szolgálatképesség ellenőrzése során az elöljáróknak. A hivatásos állományú kötelessége, hogy a szolgálaton kívüli tevékenysége során legyen figyelemmel az elfogyasztott alkohol mennyiségére, és gondoskodjon megfelelő időtartamú pihenésről a szolgálatba lépés előtt. Más tudatmódosító szerek fogyasztása pedig a hivatásos szolgálattal összeegyeztethetetlen.

A hivatásos állományú egyik legfontosabb kötelezettsége *az elöljáró utasításának, parancsának teljesítése.* Ez feltétlen kötelezettség a hivatásos állományú számára, a parancs tartalmát, a végrehajtás módját nem bírálhatja felül, az intézkedés észszerűségét, indokoltságát nem vitathatja. A törvény egyedül arra ad lehetőséget, hogy amennyiben a parancs végrehajtása jogszabálysértést eredményezne, annak végrehajtása előtt erre a körülményre a parancskiadó figyelmét felhívhatja és kérheti annak írásban való kiadását. Ha az elöljáró fenntartja a parancsában foglaltakat, azt a hivatásos állományú köteles végrehajtani, de a jogellenesség miatti felelősség a parancs kiadóját terheli a továbbiakban. Nem köteles a hivatásos állományú teljesíteni azt a parancsot, amelynek teljesítésével nyilvánvalóan bűncselekményt követne el.

---

[37] Így például a jogviszony létesítésekor előírt képzési kötelezettség nem teljesítése, a szolgálaton kívüli magatartás miatti méltatlanná válás, összeférhetetlenség megszüntetésének elmulasztása stb.

[38] A szolgálatteljesítéssel összefüggő alapvető kötelezettségeket a Hszt. 102–105. §-ban találhatjuk meg.

b) A hivatásostól elvárt magatartás

A hivatással szemben hasonlóan elvárt magatartásokat fogalmaz meg a Hszt., mint a közszolgálat többi jogállási törvénye, amelyek nyilvánvalóan levezethetők a közszolgálat ethoszából s a közszolgálattal szembeni társadalmi elvárásokból. Ezek egyrészt a *munkavégzés körülményeihez* kapcsolódnak, de legalább ilyen fontos a szolgálaton kívüli, *a rendvédelmi szerv tagjához méltó magatartás* is. A munkavégzéssel összefüggő elvárások között kell megemlítenünk a pártatlan és igazságos ügyintézést és a munkatársakkal való együttműködés kötelezettségét, valamint azt az elvárást is, amely a munkatársakkal és az elöljárókkal való érintkezés, kapcsolattartás során az „emberi méltóság és a függelmi viszonyok tiszteletben tartását" kívánja meg. A munkatársakkal való együttműködés kötelezettsége nem csupán a cselekvő közös tevékenységet jelenti, hanem a munkatárs feladatainak végrehajtásához szükséges információk átadását, határidők betartását s általában olyan magatartást, amely elősegíti a másik eredményes feladatellátását.

A Hszt. sommásan foglalja össze a szolgálaton kívüli magatartással kapcsolatos elvárást, amely szerint a „hivatásos állomány tagja köteles a szolgálaton kívül is a hivatásos állomány tagjához és szolgálati beosztásához méltó magatartást tanúsítani".[39] Nyilvánvaló, hogy a méltó magatartás esetköreit nem lehet tételesen összeállítani, legfeljebb csak példálózva, ezért a hivatásos állományút a morális fejlettsége, helyes ítélőképessége, a társadalmi normák és szokások megfelelő ismerete segítheti a „méltó" magatartás és, tegyük hozzá, az életvitel tanúsításában. Ebben ad lehetséges iránymutatást a Magyar Rendvédelmi Kar által kiadott Hivatásetikai Kódex. Az elvárás differenciáltságot is tartalmaz, amennyiben a méltó magatartás megítélésénél különbséget tesz a beosztási szintek között. Nem vitatható, hogy a tisztekkel szemben magasabb elvárásokat kell megfogalmazni, mint a tiszthelyettesekkel szemben, illetve a tiszti állománycsoporton belül is a vezetői beosztást betöltők magatartása szigorúbb megítélés alá esik, mint a beosztott tiszteké.

c) A szolgálatteljesítéssel összefüggő tűrési kötelezettségek

A hivatásos állományú számára előírt kötelezettségek között találunk a *személyiségi jogokat érintő, korlátozó kötelezettségek*et is. Ezek:

- az egészségi, pszichikai és fizikai állapot ellenőrzése és az azzal a kapcsolatos vizsgálatok tűrése, illetve a vizsgálatok eredményeinek felhasználása a munkáltató részéről,
- a szolgálatképesség ellenőrzésének tűrése, akár orvosi beavatkozás útján is (vér-, vizeletvétel),
- az előírt védőoltásoknak történő alávetés,
- a munkahelyen, illetve szolgálat közben történő kép- és hangfelvétel készítésének a tűrése.

A *szolgálat ellátásához szükséges és jogszabályban meghatározott egészségi, pszichikai és fizikai állapot fenntartása* a jogviszony létesítésének és a jogviszonyban maradásnak is a feltétele. A hivatásos állományúnak ennek ellenőrzését el kell tűrnie, az ehhez szükséges vizsgálatoknak alá kell vetnie magát, és ha szükségessé válik, az egészsége helyreállításában orvosi utasításnak megfelelően közre kell működnie. Hozzá kell azonban

[39] Hszt. 102. § (2) bekezdése.

tenni, hogy az állapotfelmérések, vizsgálatok rendjét (protokollját), feltételeit és a leletekből levonható következtetéseket a vonatkozó jogszabályok részletesen meghatározzák, leírva az egyébként szenzitív, személyes adatnak minősülő adatok kezelhetőségének feltételeit is. Hasonló, az egészség védelmét szolgáló kötelezettség a védőoltásoknak való alávetés, amelyet éppen a személyes önrendelkezési jogok korlátjaként csak törvényben lehet előírni.

A *szolgálatképes állapot ellenőrzése* elsődlegesen az alkohol és a pszichotrop anyagok, azaz a tudatmódosító szerek fogyasztását s a szervezetre gyakorolt hatását vizsgálja. Ezeket különböző eszközökkel, kétség esetén orvosi beavatkozással, valamint műtétnek is minősülő vérvétellel kell megoldani. Ezt a korábban alacsonyabb szintű belső rendelkezésekben szabályozott ellenőrzést sok jogos alkotmányos kritika érte, ezért az új Hszt. megalkotásakor mint a személyiségi jogot érintő korlátozást a törvényben kellett elsődlegesen szabályozni.

A személyiségi jogokat érintő korlátozásként jelent meg a *technikai ellenőrzés* törvényi szabályozása. Az mindenki számára ismert és elfogadható, hogy különböző biztonsági szempontok alapján közterületen és a bárki számára látogatható intézményekben érzékelőket, kép- és hangfelvétel rögzítésére alkalmas eszközöket telepítenek, és a rögzített adatokat folyamatosan értékelik. Ennek alkotmányos feltétele, hogy az állampolgárok kapjanak megfelelő tájékoztatást az ellenőrzés tényéről, módjáról. Más kérdés, hogy a munkáltató ilyen eszközökkel ellenőrizheti-e a dolgozója tevékenységét a munkahelyen. Az ennek alkotmányosságát illető viták az elmúlt időszakban abba az irányba dőltek el, hogy alkotmányosan elfogadható, indokoltsága megalapozott kell, hogy legyen az adott helyen és időben, valamint nem eredményezheti a személyiségi jogok aránytalan sérelmét.[40] A rögzített adatok felhasználhatóságát pedig korlátozni kell időben és céljában is. A rendvédelmi szervek állományára vonatkozó korlátozás célja az előzőekben hivatkozott biztonsági szempontokon túl a szolgálatteljesítés ellenőrzése, amelyet egyébként az arra jogosult amúgy is megtehetne személyes ellenőrzéssel, másfelől az állomány védelmét is szolgálhatja például egy közterületi intézkedés jogszerűségének vitatása során a rögzített felvétel.

[40] Például tilos mosdóban, WC-ben vagy öltözőben felvételt készíteni.

Ellenőrző kérdések

- Melyek a szolgálati jog szabályozási szintjei és azok szerepe a szolgálati jogban?
- Melyek azok a munkajogi alapelvek, amelyek a szolgálati jogban is érvényesülnek?
- Mit jelent az egyenlő bánásmód követelménye a szolgálati jogban?
- Mit jelent a jognyilatkozatok írásbeliséghez kötöttsége, és hogyan közölhető a jognyilatkozat annak hatályosulása érdekében?
- A jognyilatkozat megtámadhatóságát milyen körülmények alapozhatják meg?
- A gyülekezési és egyesülési jog gyakorlása tekintetében milyen korlátokat állít a Hszt. a hivatásos állományú számára?
- Az aktív és a passzív választójog hogyan érvényesül rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai esetében?
- Mit jelent a jogok és kötelezettségek egyensúlya a munkáltató és munkavállaló kapcsolatában?
- Mit jelent a szolgálatképes állapot, és azt az elöljáró milyen módon ellenőrizheti?
- Hogyan jellemezné a munkatársakkal való együttműködési kötelezettséget?
- A jogellenes parancs teljesítésének melyek a feltételei és lehetséges következményei?
- Milyen elvek mentén lehet a szolgálaton kívüli magatartás megfelelőségét a hivatásos szolgálat szempontjából megítélni?
- Milyen korlátai vannak a szolgálatteljesítéssel összefüggő kép- és hangfelvételkészítésnek?

9. Képzés, továbbképzés a közszolgálatban

Linder Viktória – Kovácsné Szekér Enikő

„A felkészületlen vagy rosszul felkészült köztisztviselő képtelen az egyszerű ügyek elintézésére is, állandó segítségre szorul, hibái mások munkáját is késleltetik. A közigazgatás alapvető érdeke tehát, hogy alkalmazottjainak képzését, továbbképzését megszervezze."

(Lőrincz Lajos)[1]

A) Általános rész

Jóllehet az évek során a gyakorlatban megszerzett tapasztalatoknak jelentős szerepe van abban, hogy az egyes emberek hogyan végzik munkájukat, mégis a szervezetben foglalkoztatott munkaerő teljesítményének minőségét, a munkavégzés hatékonyságát – a személyes hozzáállás mellett – túlnyomó részben azok az *elsajátított ismeretek* határozzák meg, amelyeket a különféle *tanulmányok, képzések során alapoztak meg.* A továbbfejlődésre pedig a *továbbképzések* lehetnek döntő hatással, hiszen ezek célja az új ismeretek elsajátítása, a látókör bővítése.

Fogalom és jelentés a mintaadó közszolgálatokban

Az angol közszolgálatban a továbbképzésre használatos a *further training* elnevezés, de sokkal kifejezőbb és elterjedtebb az *in service training,* amely utal arra, hogy a köz alkalmazottja már a szolgálati ideje alatt vesz részt e továbbképzési formában. Ezzel szemben a francia közszolgálat a képzésre a *formation* szót, míg a továbbképzésre a *formation continue* (szó szerinti fordításban: folyamatos képzés) kifejezést alkalmazza. A magyar képzés-továbbképzés a német *Bildung-Weiterbildung* kifejezésekkel egyezik meg.

[1] Lőrincz 2010. 379.

9.1. A képzés és a továbbképzés szerepe

Ha azt halljuk, hogy egy szervezet jól vagy rosszul látja el feladatát, mindig az ott *dolgozó emberek* munkájáról alkotunk véleményt. Még akkor is, ha az értékelés úgy hangzik például, hogy „… a megyei kormányhivatal lépéseket tesz a bürokratizmus csökkentése érdekében…" vagy „… a kormányablak biztosítja a gyorsabb ügyintézést…". A személyi állomány munkájának megítélése természetesen elválaszthatatlan a foglalkoztató szervezettől, hiszen nagymértékben függ attól, hogy a *szervezet* milyen *értékeket közvetít alkalmazottai számára,* milyen a szervezeti kultúra, mivel motiválja az alkalmazottakat. Ha a közszervezet állampolgárbarát, ügyfélközpontú, a szolgáltató jellegű közigazgatást vallja magáénak, és ennek érdekében alakítja belső szervezeti viszonyait is, ez tükröződni fog az ügyfelekkel való viszonyban is.

Ugyanakkor az egyén munkavégzését – a szervezeti környezeten túl – az határozza meg elsősorban, hogy *milyen tudás- és ismeretanyaggal* rendelkezik, mennyire képzett, milyen *gyakorlattal rendelkezik, mi motiválja a jobb feladatellátásra.* Azonban a rá jellemző tulajdonságok, a munkájára hatással lévő tényezők jelentős mértékben fejleszthetők. Kompetenciáinak fejlesztésében pedig meghatározó szerepük van – a korábbi képzésére is építő – továbbképzéseknek. A tisztviselők fejlesztése – a kiválasztás mellett – a másik olyan humánerőforrás-gazdálkodási terület, ahol a *kompetenciamenedzsment* fokozatosan teret nyer a közszolgálatban is. Az egyén kompetenciáinak – vagyis az emberi erőforrásban rejlő tőkének, a *tudás*nak, *képesség*ek*nek*, *készség*ek*nek*, *jártasság*nak, egyéni *motivációk*nak – a *fejlesztése* a közszféra humánerőforrás-gazdálkodásának egyik kiemelkedő területe.[2]

„Tanuló szervezet"

A „tanuló szervezet" kifejezéshez kapcsolódik az a nézet, amely a kompetenciák fejlesztését a szervezet különböző szintjeiben gondolkodva véli helyesnek megoldani. E szintek egymásra épülnek. Egy élő fa metaforáján keresztül úgy képzelhetjük el, hogy a „talajkompetenciák" a kormányzati környezetet jelképezik, a törzs a közszféra egy szervezetét, a főágak a szervezeti egységeket, az ágak az ott dolgozó emberi csoportokat. A levelek az egyéneket jelenítik meg, az egyén kompetenciáinak összességét. E szinteket követve lehet megvalósítani közszervezetben a kompetenciafejlesztést; így lehet lebontani a tisztviselők szintjére a szervezet számára szükséges kompetenciákat annak érdekében, hogy az egymásra épülő stratégiai célkitűzések megvalósíthatók legyenek.[3]

A *képzés* kifejezést az *iskolarendszerben folytatott tanulmányok*ra alkalmazzuk elsősorban, amely fő szabályként a közszolgálati pályára lépés előtt zajlik. A jövőbeli állami alkalmazottak ekkor szerzik meg azt a végzettséget, és sajátítják el azokat az általános

[2] Emery, Yves (2002): Added Value in Human Resources Management: An Analysis of the Competency Management Process. In Horton, Sylvia – Hondeghem, Annie – Farnham, David eds.: *Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme. Netherlands*. Amsterdam, IOS Press. 17–30. (a továbbiakban: Emery 2002)

[3] Emery 2002. 17–30.

és szakismereteket, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy teljesítsék a kiválasztás általános és különös feltételeit és közszolgálati állás betöltésére jelentkezhessenek. Például a későbbi *generalista*ként elhelyezkedő fiatal diplomát szerez az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karán. Az építésügyi igazgatásban a *specialista* állásra pályázó mérnöki diplomát szerez egy műszaki végzettséget adó felsőoktatási intézményben. Ugyanakkor a képzés címszó alá tartoznak azok a tanulmányok is, amelyeket a már hivatalban lévő tisztviselők munkájuk mellett esti vagy levelező tagozaton végeznek el szintén az iskolarendszerű képzésben, legnagyobb arányban a felsőoktatási intézményekben, a diploma megszerzése céljából.

A *továbbképzés* viszont már egyértelműen a *pályán lévők fejlesztését szolgálja* a munkához kapcsolódó kompetenciák (tovább)fejlesztése érdekében. Korábban a továbbképzéseket a karrierrendszerek sajátjának tekintették. Gyorsan változó világunkban ma azonban már nem létezik közszolgálat – legyen az zárt, nyitott vagy vegyes rendszerű –, amely ne képezné tovább tisztviselőit. A nemzetközi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a munkába állás előtt megszerzett képzettség nagyobb szerepet kap az állástípusú, nyílt rendszerekben, míg a továbbképzések jelentősebbek a zárt rendszerekben. Ennek oka, hogy a nyílt rendszer mindig egy megüresedett posztra keres dolgozót, adott feladat ellátására, míg a zárt rendszer hosszabb távon, karrierutakban gondolkodik. Az utóbbiban a megüresedett posztot ezért zömében még napjainkban is – a legalsóbb fokozattól eltekintve – belső előléptetéssel töltik be, a már meglévő személyi állományból válogatnak, és ez megkívánhatja, hogy a szolgálatvállalót felvértezzék az új posztjához szükséges speciális ismeretekkel, képességekkel. Sőt az érdemeken alapuló előmenetelt alkalmazó országokban az előrelépés (egyik) feltétele többnyire valamilyenféle továbbképzés elvégzése vagy vizsga letétele.

Ezzel szemben az állástípusú rendszerben a posztra már megfelelően képzett személyt lehet felvenni és elviekben, ha új kompetenciákra van szükség, le lehet őt cserélni egy megfelelő képességekkel rendelkező személyre (jóllehet, ez a „lecserélés" a gyakorlatban általában nem történik meg). A karrierrendszerben azonban a közszolgát nem bocsát(hat)ják el abban az esetben sem, ha az általa betöltött feladat szükségtelenné válik, sőt esetleg az őt foglalkoztató szerv egésze meg is szűnik, átszervezésekre kerül sor stb. Ezekben az esetekben a közigazgatásban más területen kell őt alkalmazni. Az indokolás nagyon egyszerű: azért nem kerül utcára, mert ő tisztviselő. Ezért a karrierrendszerekben az esetek zömében szükséges az átképzésjellegű továbbképzés, amely szorosan kapcsolódik a mobilitás, az átjárhatóság intézményéhez.[4]

Tekintetbe véve, hogy napjainkban nem az determinálja a továbbképzések szükségességét és létét, hogy mely közszolgálati modellről beszélünk, a nemzetközi térbe kitekintve a különbségeket inkább a továbbképzések tartalmának, formájának megválasztásában, a továbbképzési rendszer felépítésében, működtetésében és finanszírozásának miként jében kereshetjük. Míg korábban jellemzően a zárt rendszerek saját továbbképzési rendszereket működtettek a karrierpályán előrehaladó tisztviselőik ismereteinek megújítására, bővítésére, a nyílt rendszerekben ez szükségtelennek mutatkozott. Mára az *„élethosszig tartó tanulás"* igénye következtében ebben a tekintetben is elmosódni látszanak a határok a különböző közszolgálati rendszerek között.

[4] Gajduschek–Linder 2007. 69–71.

9.2. Generalisták és specialisták – a továbbképzések tartalma és formái

A karrierrendszerű közszolgálatokban, ahol a közigazgatás egységessége, a közigazgatás sajátos, mind a politikától, mind a magánigazgatástól elkülönülő jellege nagy hangsúlyt kap, a közigazgatási identitást hordozó *generalisták,* vagyis a közigazgatás egészéhez, illetve magához a közigazgatási szakmához értő szakemberek szerepe nagyobb. A generalisták igazgatási tudással rendelkező szakemberek, amelyet az erre specializálódott iskolákban sajátítanak el. Számos közszolgálatban ők nagyobb presztízsnek örvendenek, mivel megszerzett igazgatási tudásuk révén a közigazgatás bármely területén bevethetők, nincsenek speciális ágazathoz, szakterülethez kötve. Számukra kedvez a közigazgatáson belüli mobilitás intézménye, amelyet néhány országban a közelmúlt óta törvény és egyéb jogi normák is támogatnak. Az egyes tisztviselők oldaláról nézve ez az átjárásra való alkalmasságot s egyben még nagyobb pályabiztonságot jelenthet.

A nyílt közszolgálatokban, ahol az egyes szervek egymástól jórészt elkülönülve, kizárólag saját feladataikra koncentrálnak, a *specialisták* szerepe domináns. Természetesen ezekben a közigazgatásokban is szükség van igazgatási tudásra, de – talán – mérsékeltebben.[5]

A NKE-n diplomát szerzett generalista számára a közigazgatás bármely alrendszerében (az állami vagy az önkormányzati közigazgatásban), illetve azok tetszőleges szintjén és szervénél is kínálkozhat álláslehetőség, az ágazati feladatok jellegétől függetlenül is.

A specialista pedig szabadabban mozog a köz-, illetve a magánszféra között; az orvos az egészségügyi igazgatásból át/visszamehet például egy kórházba, akár az állami, akár a magánszférába praktizálni. A mérnök végzettsége szintén kompatibilis bármely szektor tekintetében.

Az egyének különbözőek, s az általuk birtokolt kompetenciák összessége a szervezet humántőkéjét jelenti. Mára a közigazgatásban a személyi állomány fejlesztése elsődleges jelentőséggel bír. Sőt fokozatosan uralkodóvá válik az a nézet is, hogy az egyén számára meghatározó szerepet kell biztosítani saját prioritásai megjelölésében, céljai kiválasztásában, karrierje során a kiválóságra való törekvésben, tehát abban, hogy – a lehetőségekhez mérten – ő válassza meg továbbképzésének irányait, állítsa össze továbbképzési portfólióját. Így történik ez a magyar közszolgálatban is, hiszen a kötelező továbbképzéseken túl a tisztviselők – a munkáltató jóváhagyásával – saját maguk állíthatják össze továbbképzési tervüket, választhatják ki azokat a továbbképzéseket, amelyek – az általuk végzett feladatokhoz igazodóan – biztosítják számukra a fejlődési lehetőséget az adott továbbképzési időszakban.

A *képzés* és a *továbbképzés* fő célja, hogy egyrészt felvértezze a közszolgálati alkalmazottat azzal a szaktudással, amely feltétele a pályára lépésnek, másrészt, hogy segítse őt munkája magas színvonalú elvégzésében; ily módon az *emberi erőforrások fejlesztésének legmeghatározóbb eszközei.* A fejlesztés – amellett, hogy az ismeretek mai világunkban rendkívül gyorsan devalválódnak és folyamatos szinten tartásuk elengedhetetlen akár a napi életben történő eligazodásunkhoz is – a közszolgálat világában leggyakrabban a munkakör vagy a beosztás, illetve a munkavégzés módjának változása miatt is szükségessé válhat. Az új munkakör más ismereteket és készségeket igényel, amit a leginkább továbbképzéssel lehet el-

[5] A generalista – specialista kérdéskörről ír például: Gajduschek György (2005): Specialista generalisták? Kik tekinthetőek generalistáknak a magyar közigazgatásban? *Magyar Közigazgatás,* 55. évf. 10. sz. 599–604.; és Lőrincz 2010. 257–282. Továbbképzésük sajátosságairól pedig Temesi István (2011): A közigazgatási dolgozók képzésének története. *Magyar Közigazgatás,* 1. (61.) évf. 3. sz. 90–98.

sajátítani. Egyéb esetekben ugyanazon munkakörben a munkavégzés módján kell változtatni, például egy újabb, hatékonyabb technika vagy technológia alkalmazása érdekében. Ugyanakkor a közigazgatásban a jogszabályi környezet és a folyamatos modernizáció következtében történő változások is szükségessé tehetnek különböző továbbképzéseket. Ilyen példák lehetnek a közelmúltból a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvények változásai[6] vagy a szervezeti, hatás- és feladatköri átrendeződések,[7] amelyek azt igénylik, hogy a tisztviselők továbbképzésben részesüljenek az eligazodást, a törvényes és hatékony ügyintézést elősegítendő.

A *továbbképzések formái*t tekintve, a kompetenciafejlesztést kevésbé szolgáló hagyományos, úgynevezett frontális képzések mellett – ahol „az előadó előad, a hallgató hallgat" – az utóbbi időben a közszolgálatban is teret nyernek az új ismeretátadási lehetőségek.[8] Így például az információs technológia vívmányait felhasználó *e-learning,* az *interaktivitást feltételező tréningek* vagy a kettőt ötvöző, az NKE közigazgatási továbbképzési rendszeréből is ismert *blended learning,* amely azt jelenti, hogy a tisztviselő bárhol, internetközelben teljesíthető képzési rész mellett tréningeken vesz részt, ahol aktív szerepvállalása révén vonják be a tanulási, ismeretelsajátítási, ismeretfelújítási folyamatba. De egyre inkább elterjedőben vannak a tapasztalatszerzés céljából történő áthelyezések, kiküldetések – akár hazai, akár európai, akár más országok társszerveihez –, amelyek szintén a tisztviselő látókörének tágítását szolgálják.

Nemzetközi példák

A német közszolgálati modellben a közigazgatás meghatározó pozíciói betöltéséhez speciális diploma birtoklása szükséges. Sőt az esetek zömében a kiválasztási folyamatban az is döntő jelentőséggel bír, hogy a jelölt jó hírnevű intézményben végzett-e, és milyen eredménnyel.

A francia modellben a kiválasztás elsődlegesen versenyvizsgán alapul, a diploma így csak egyfajta minimális feltételként értelmezhető adott álláshelyek tekintetében. Franciaországban a legfontosabb pozíciókat általában a világszerte jól ismert elitképzők, az ENA (École Nationale d'Administration) vagy más, kiemelt felsőoktatási intézmények másoddiplomájával lehet betölteni. Ezekbe az elitképzőkbe versenyvizsga sikeres letétele után lehet bejutni.

Az angol modellben a formálisan megszerzett ismeretnek kisebb a szerepe a gyakorlatban elsajátított képességekhez és tudáshoz, személyiségjellemzőkhöz képest. A klasszikus angol közszolgálatban elsősorban az elit egyetemeken (Oxford, Cambridge) szerzett – tipikusan bölcsész – diplomával lehetett a közigazgatási elitbe bekerülni.

---

[6] Így a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól hatályba lépése 2005. november 1-jétől, majd pedig az e jogszabályt felváltó, 2018. január 1-jétől hatályos 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról. Ezen törvények alapos ismerete a jogalkalmazók számára elengedhetetlen, épp ezért szervez a közigazgatás továbbképzéseket a jogalkalmazók számára.

[7] A legutóbbi példa erre a 2016 őszétől zajló átszervezések, amelyek következtében nem csupán a szervezetrendszer, de ezzel párhuzamosan a hatásköri és feladatellátási rendszer is jelentősen átalakult az államigazgatásban a 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat rendelkezéseinek megfelelően.

[8] Gajduschek, György – Hajnal, György (2003): *Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment.* Budapest, LGI Publications. 59–88.

9.3. A közszolgálati képzések és továbbképzések osztályozása, tipizálása

A közszolgálati képzések és továbbképzések sokféle szempont szerint rendezhetők csoportokba, illetve tipizálhatók; ezek közül – a nemzetközi és hazai gyakorlatot is figyelembe véve – a következők a legjellemzőbbek:[9]

5. táblázat

A közszolgálati képzések és továbbképzések jellemzői

A közszolgálati képzések és továbbképzések tipizálása		
KÉPZÉS		**TOVÁBBKÉPZÉS**
Az iskolarendszerben történő tanulmányok folytatása – bizonyítvány megszerzésének céljával; tipikusan a szolgálatba lépés előtt.[10]	VAGY	Közigazgatási továbbképzési rendszerben vagy ahhoz kapcsolódóan *(in service training).*
kötelező/nem kötelező		kötelező/nem kötelező
tudásátadásra irányuló		elsősorban készségfejlesztésre, attitűdváltoztatásra irányuló, DE lehet új tudás átadására irányuló is
kifejezetten közszolgálati feladat-specifikus[11]		közszolgálati munkához szükséges kompetenciák fejlesztésére irányul
vizsgával záródó		nem vagy nem feltétlenül vizsgával záródó
klasszikus frontális		interaktív, tréningtípusú, DE lehet frontális is
új ismereteket adó		ismeretmegújító, DE lehet új ismereteket adó is
közvetlen közszolgálati következménnyel járó[12]		közszolgálati következménnyel nem (feltétlenül) járó, DE feltétele lehet a jogviszony fenntartásának vagy az előmenetelnek
elsősorban elméleti jellegű		inkább gyakorlati jellegű (de még mindig gyakori az elméleti)

Forrás: saját szerkesztés

Az európai közszolgálati rendszerekben honos képzések és továbbképzések tekintetében *négy nagy típus*t szoktunk elkülöníteni, amelyeknek a magyar struktúra is megfeleltethető.[13]

9.3.1. A közszolgálatba lépést megelőző képzés és/vagy továbbképzés

Ez a képzési típus *általában iskolarendszerű képzés*t takar. Ilyen például a középfokú végzettségűek tekintetében a középiskola, a diplomával rendelkezők esetében az alap-, a mester- vagy az osztatlan felsőfokú képzés, vagy akár az OKJ-s képzés is.

[9] A legkézenfekvőbb tipizálási lehetőségek Gajduschek–Linder 2008. 69–74. alapulvételével.

[10] Ugyanakkor lehet a szolgálati idő alatt is, például esti vagy levelező tagozaton.

[11] Közigazgatás és rendészeti igazgatás, katonai stb. képzés a generalista esetében, illetve szakirányú a specialista képzés esetében.

[12] Már a besorolásnál vagy átsorolásnál, például ügykezelőből ügyintézővé vagy a II. besorolási osztályból az I. besorolási osztályba.

[13] Bossaert et al. 2001. 105–112. alapulvételével.

Ugyanakkor idetartoznak a kifejezetten a közszolgálatba kerülésre, illetve a versenyvizsgára felkészítő, rövidebb idejű (tovább)képzések is. A nagy európai rendszerek közül előbbi jellemzi a német, míg utóbbi a francia közszolgálatot.

9.3.2. A belépéshez kapcsolódó általános továbbképzés

Ez a továbbképzés tipikusan a „gyakornoki" időre esik. Célja, hogy *felkészítse* az újonnan belépett alkalmazottat *a közszolgálatban végzendő munkára* oly módon, hogy megismerteti vele a közigazgatás és az adott szakterület, szolgálati ág struktúrájának, működésének fontosabb elemeit. Nyilvánvalóan nincs szükség ilyen jellegű továbbképzésre akkor, ha ezen ismeretkör elsajátítása már a munkába lépés előtt megtörtént. Ide sorolható például a magyar közszolgálati tisztviselők alapvizsgatételi kötelezettsége és az állami tisztviselők számára a közelmúltban bevezetett közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés.

9.3.3. A munkakörhöz kapcsolódó speciális továbbképzés

E továbbképzés célja az adott poszthoz, munkakörhöz kapcsolódó *specifikus ismeretek átadása,* illetve *elsajátítása*. Ennek időpontja az új munkakör betöltéséhez kötődik. Így új belépőnél eshet közvetlenül a belépés utáni időpontra, de előléptetés vagy horizontális mobilitás esetén is szükséges lehet, amikor a közszolga más területre, munkakörbe kerül át, amelyhez új szakismeretek, tudás szükséges. Esetlegesen az átjárás feltételét képezi egy adott vizsga letétele. De szóba jöhet a vertikális mobilitás intézménye is tipikusan abban az esetben, ha a vezetői munkakörre való kiválasztás feltétele a speciális tudás elsajátítása, vizsga letétele. Legkézenfekvőbb példa számunkra a közigazgatási szakvizsga a közszolgálati tisztviselők esetében vagy a kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzés, amely a vezető állami tisztviselők számára követelmény. A nemzetközi gyakorlatra jellemző a különböző vezetői tréningek jelenléte is.

9.3.4. Egyéb továbbképzések

A klasszikus karrierrendszerű közszolgálat az élethosszig tartó tanulás elvét – az előmenetelhez kapcsolódó vizsgákkal, illetve a kötelező képzésekkel – már mintegy két évszázada bevezette. Ma talán még fokozottabban jelentkezik az az igény, hogy *a tisztviselő pályája során* kisebb-nagyobb *rendszerességgel továbbképzéseken vegyen részt.* Magyarországon az új, 2012 után hatályba lépett továbbképzési rendszerben a tisztviselők széles kínálati palettáról válogathatnak, és állíthatják össze egyéni továbbképzési portfóliójukat, amellyel teljesíthetik az adott továbbképzési időszakra számukra előírt kreditszámot.

A tipizáláshoz kapcsolódó kérdés a *továbbképzés intézményi háttere* is. Különböző megoldásokat alkalmaznak a nemzeti közszolgálatok abban a tekintetben, hogy milyen mértékben végzi a továbbképzés feladatát a közigazgatás saját továbbképző intézményein keresztül, illetve milyen mértékben bízza azt a magánszektor szereplőire. Eltérések vannak abban is, hogy mennyire központosítják a továbbképzési rendszert; létezik-e

a továbbképzést országos szinten koordináló intézmény, vagy a szervek saját hatáskörben, igényeiknek megfelelően oldják meg tisztviselőik fejlesztését, illetve esetleg mindkét verziót alkalmazzák. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy a nagy közigazgatási rendszerek saját továbbképzési kapacitással (is) rendelkeznek; általában létezik központi koordináló szerv, de a magánszféra továbbképzési intézményeinek bevonása is jelen lehet a rendszerben. A nyitott, a vállalati modellhez közelítő rendszerek egyértelműen nagyobb szerepet szánnak a piaci szférából beszerezhető továbbképzési programoknak, de még a kifejezetten nyitottnak tekintett közszolgálatok esetében is megtaláljuk a kormányzati továbbképzési intézeteket, jelentős saját oktatói gárdával és tudásbázissal. Magyarországon a továbbképzésért az NKE felelős országos illetékességgel, a területi kormányhivatalokkal való együttműködésben, de a közigazgatási szerveknek lehetőségük van belső képzések szervezésére is saját speciális igényeik kielégítésére.[14]

9.4. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőire jellemző képzési, továbbképzési sajátosságokról

A képzés és a továbbképzés magyar sajátosságai vonatkozásában is visszautalhatunk a generalista-specialista fogalmakra. Amennyiben a pályára lépő *generalista tudás*sal és végzettség birtokában kíván jogviszonyt létesíteni, a hatályos *jogszabályok előnyt biztosítanak számára* úgy a besorolás, mint a kinevezéshez kapcsolódó alap- vagy továbbképzések alól való mentesülés tekintetében. Így az NKE-n végzett hallgatónak nem kell közigazgatási alapvizsgát tennie, illetve nem kell elvégeznie a közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzést.

Mind a közszolgálati tisztviselő, mind az állami tisztviselő számára jog és egyben kötelezettség is a továbbképzés.[15] Ennek megfelelően a közigazgatási szervek lehetőséget biztosítanak tisztviselőik számára a továbbképzéseken történő részvételre munkaidőben is. Amennyiben a munkáltató az ellátandó munkakör szempontjából hasznosnak, illetve szükségesnek ítéli a közszolgálati alkalmazott ismereteinek bővítését, nem csupán a továbbképzésben való részvételt, de a képzésjellegű önfejlesztést is támogathatja: a diploma megszerzéséhez tanulmányi szerződés megkötésével, munkaidő-kedvezménnyel járulhat hozzá, de támogathatja a nyelvvizsga megszerzését is.

A közszolgálati tisztviselők és az állami tisztviselők tekintetében a képzésre, továbbképzésre vonatkozó főbb rendelkezéseket a közszolgálati tisztviselők, valamint az állami tisztviselők jogállásáról szóló törvények, illetve a vonatkozó kormányrendeletek rendezik.[16] A tisztviselők jogosultak az előmenetelhez szükséges, és kötelesek a központilag vagy az államigazgatási szerv által előírt képzésben, továbbképzésben vagy átképzésben részt venni.

---

[14] Lásd például Cserny Ákos (2011): Közhivatalnokok képzése a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Magyar Közigazgatás,* 1. (61.) évf. 3. sz. 50–56; és Kis Norbert (2011): A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei. *Magyar Közigazgatás,* 1. (61.) évf. 3. sz. 10–23.

[15] György István (2007): *Közszolgálati jog.* Budapest, HVG-ORAC. 133.

[16] Így elsősorban a Kttv., az Áttv., a 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet, 321/2016. (X. 27.) Korm. rendelet az állami tisztviselők képzéséről és továbbképzéséről.

A jelenleg hatályos magyar szabályozás szerint a köztisztviselők és kormánytisztviselők a pályán maradás feltételeként *közigazgatási alapvizsga* letételére kötelezettek,[17] míg az állami tisztviselők a két féléves *közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés*t teljesítik,[18] amely a már ismertetett *blended learning* formában zajlik. Az alapvizsga, illetve a közigazgatási tanulmányok célja, hogy teljesítése révén a közszolgálati alkalmazott megszerezze azt az alapvető tudást, amely közszolgálati alkalmazottként számára elengedhetetlen ahhoz, hogy el tudja helyezni magát és feladatait a közszolgálati pályán, komplex képet nyerjen a közigazgatásnak az államszervezetben elfoglalt helyéről, betöltött szerepéről, funkcióiról, feladatairól.

A köztisztviselőknél, illetve a kormánytisztviselőknél a *közigazgatási szakvizsga*[19] ezzel szemben már karriervizsgának minősül; jelentősége a „rendes" előmenetel szempontjából alapvető, illetve vezetői munkakör betöltéséhez is szükséges, csakúgy, mint a vezető állami tisztviselők számára kötelező három féléves *kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzés*[20] (szintén *blended learning* formájában).

Mindezeken túl a civil közigazgatásban *központilag,* illetve *ágazati vagy szervi szinten is szervezhetnek továbbképzéseket,* amelyek gyakran a közigazgatásban végbemenő változásokhoz, az új típusú feladatok jelentkezéséhez kapcsolódnak. A tisztviselők továbbképzési kötelezettsége a közszolgálati továbbképzési, valamint szakmai továbbképzési programokkal, illetve a vezetőképzéseken való részvétellel teljesíthető, amely *négyéves továbbképzési időszakok*ban zajlik. A továbbképzések teljesítésének mérése *tanulmányi pontrendszer*rel (*kreditek*kel) történik.

A következő táblázat a magyar közigazgatás civil személyi állományára vonatkozó továbbképzési rendszer fő elemeit tartalmazza, a 2017 őszén hatályos rendelkezések szerint.

6. táblázat

A tisztviselők továbbképzési rendszerének felépítése

A magyar közigazgatás tisztviselőinek továbbképzési rendszere		
kormánytisztviselők	**köztisztviselők**	**állami tisztviselők**
= közszolgálati tisztviselők		
közigazgatási alapvizsga	közigazgatási alapvizsga	közigazgatási tanulmányok
közigazgatási szakvizsga	közigazgatási szakvizsga	kormányzati tanulmányok
A továbbképzési kínálatból választható egyéb továbbképzések		

Forrás: saját szerkesztés[21]

[17] A 174/2011. (VIII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza a részleteket.

[18] A 321/2016. (X. 27.) Korm. rendelet rendelkezik a részletekről.

[19] A 35/1998. (II. 27.) Korm. rendelet a közigazgatási szakvizsgáról rendezi a részleteket.

[20] A 321/2016. (X. 27.) Korm. rendelet rendelkezik a részletekről, illetve meg kell említeni a 30/2016. (XI. 15.) MvM rendeletet 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.

[21] Az ügykezelők mindhárom kategóriában ügykezelői alapvizsga letételére kötelezettek.

Ellenőrző kérdések

- Mit értünk a tisztviselők képzése, illetve továbbképzése alatt?
- Miért van relatíve nagyobb jelentősége a továbbképzéseknek a karrierrendszerekben, mint a nyílt közszolgálati rendszerekben?
- Mi a közigazgatási alapvizsga és a közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés fő célja?
- Milyen jelentőséggel bír a közigazgatási szakvizsga, illetve a kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzés?

B) Hivatásos szolgálati jogviszony

9.5. A képzés, továbbképzés helye, szerepe a Hszt. rendszerében

A Hszt. képzési rendszere annak a társadalmi elvárásnak kíván eleget tenni, amely szerint a hivatásos állomány tagja rendelkezzen olyan magas szintű szakmai tudással, társadalmi, közéleti tájékozottsággal és viselkedési intelligenciával, amely a rendvédelmi szerv eredményes munkájához és a szükséges közbizalom és tekintély megteremtéséhez, illetve fenntartásához képes hozzájárulni. Az elvárási szint a munkaszervezetben betöltött szereptől függően differenciált. A különbségeket a szolgálati beosztás szintje és a viselt rendfokozat alapján lehet leginkább meghatározni.

A Hszt. és végrehajtási szabályai értelmében a jelenlegi *képesítési és vizsgarendszer* az alábbi elemekből tevődik össze.

a) Meghatározták azokat a *képesítési (bemeneti) követelményeket,* amelyek a jogviszony létesítéséhez és egy adott beosztás betöltéséhez szükségesek, megkülönböztetve a középfokú és a felsőfokú iskolai végzettséghez kötött szolgálati beosztásokat. Szintén bemeneti követelményként szabályozták azokat a szakmai képesítési elvárásokat, amelyek akár szakképesítés formájában, akár a rendvédelmi szerv saját, belső képzési rendszerében, tanfolyam keretében szerezhetők meg.

b) A szolgálati beosztás betöltéséhez szintén általános követelményként határozták meg a *rendészeti alapvizsga* meglétét, amelyet a hivatásos szolgálati jogviszony létesítését követő viszonylag rövid időn belül (egy év) teljesíteni kell a hivatásos állomány tagjának.

c) A hivatásos állomány tagjainak *továbbképzési kötelezettsége* azon az elváráson alapul, hogy megvalósulhasson az egyén tervszerű és célirányos fejlesztése, biztosítva az állami iskolai végzettségen túl szükségessé váló szakmai ismeretek megszerzését, fejlesztését. Célja elsősorban a szakmai mobilitás támogatása és a széles körű, naprakész tudásanyag biztosítása.

d) Markáns eleme a rendészeti képzési rendszernek a *vezetőképzés,* amely azon az elváráson alapul, hogy a rendészeti vezetővé és magasabb vezetővé képzés fenntartásával biztosított legyen a kellő kompetenciákkal rendelkező, vezetői feladatokra felkészített utánpótlás, illetve a vezetői készségek irányított fejlesztése. Ebben az esetben nem elsősorban tudásalapú, hanem kompetenciafejlesztő tréningeken keresztül valósul meg a cél, a kooperatív, helyzetorientált vezetési stílus elsajátítása. Olyan tudásanyag, magatartásformák és önfejlesztési technikák átadása, amelyek birtokában a képzés résztvevői képesek lesznek a státuszuk és a szervezetben betöltött szerepük szerinti vezetői kompetenciáknak megfelelni, munkájukkal az adott rendvédelmi szerv stratégiai fejlesztési céljainak megvalósítását elősegíteni, a társadalmi elvárásoknak eleget tenni.

e) A képzési rendszer sokáig egyetlen klasszikus, előmeneteli típusú vizsgaformája a *rendészeti szakvizsga* volt. A rendészeti szakvizsga deklarált célja, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkező hivatásos állomány olyan általános rendészeti és közigazgatási ismeretekre tegyen szert, amelyek birtokában széles körben alkalmassá válik a rendvédelem céljaival összhangban álló, annak eszközrendszerét

hatékonyan felhasználó döntés-előkészítő és döntéshozó tevékenység végzésére. Az elvárásoknak megfelelően erre a típusú vizsgára kizárólag a legnagyobb szakértelmet igénylő szolgálati beosztásokat betöltő tiszti besorolási osztályba és a vezetői beosztást betöltő hivatásos állományba tartozók kötelezettek.

f) A képzési rendszer legújabb eleme a szintén előmeneteli típusú vizsga, a *rendfokozati vizsga,* amelynek teljesítése a magasabb rendfokozatba és az ahhoz rendelt fizetési fokozatba előlépés feltétele.

A szolgálati viszonyra vonatkozó alapelvek között is megfogalmazódott az egyenlő bánásmód követelményénél a szakmai képességek, képzettségek, a gyakorlat és a teljesítmény, amelyeket kiegészít a szolgálatban eltöltött idő alapján meghatározott előmeneteli lehetőség biztosítása.

A szolgálati jogviszony létesítésekor, majd az egyes beosztásokba való kinevezés, előmenetel során vizsgálni kell a képzettségi, végzettségi követelmények meglétét. A megüresedő létszámhelyek, beosztások (beosztotti, vezetői) betöltését megelőzően – a munkáltatónak, illetve az állomány tagjának – előre tervezett módon kell gondoskodnia a karriertervezésről, illetőleg az előmenetelhez szükséges beiskolázásokról.

9.6. A képesítési követelmények rendszere

A képesítési követelményekre és vizsgakötelezettségekre vonatkozó előírások szoros összefüggésben állnak az előmeneteli rendszerrel: valamennyi képzettségre vonatkozó elvárást az előmeneteli rendszer struktúrájához igazodva, a Hszt.-ben szabályozott besorolási rendszer kategóriáihoz illeszkedve határozott meg a jogalkotó.

A jogviszony létesítéséhez szükséges képesítési követelmények azokon az ismereteken alapulnak, amelyek az állomány tagja által betöltött beosztásnak megfelelő adott szakmának (például rendőrjárőr, jogász, tűzoltó szerkezelő) a szakmai elvárásaihoz társulnak.

A Hszt. és a végrehajtásra kiadott, a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a *képzettségi követelményeket négy csoportba oszthatjuk*:[22]

- állami iskolai végzettség,
- rendvédelmi szakképzettség, szakképesítés,
- szakbeosztás ellátásához szükséges egyéb szakképzettség, szakképesítés,
- egyéb rendvédelmi képzettség (például szakvizsga, vezetővé képző tanfolyam).

Állami iskolai végzettség tekintetében a vezetői és tiszti besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztásba kinevezéshez felsőfokú végzettség, a tiszthelyettesi besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztásba kinevezéshez pedig középiskolai végzettség szükséges.

Rendvédelmi szakképzettség tekintetében alapvetően a rendvédelmi képzési körbe tartozó szakképesítést (OKJ-s képzettségeket) és a felsőoktatásban szerzett szakképzettség elfogadását preferálja a szabályozás. Egyes rendvédelmi szerveknél ennek hiányában a belső szervezésű szakmai képzettséget adó tanfolyamok teljesítésével lehet eleget tenni a rendvédelmi szakképzettségi követelményeknek.

[22] Beo. rendelet.

A szabályozás sajátja, hogy az új beosztásba helyezés, előmenetel esetében nem adható haladék az előírt képzettségi követelmény teljesítésére. A vezetői és tiszti besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztásba kinevezéshez felsőfokú végzettség, a tiszthelyettesi besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztásba kinevezéshez pedig középiskolai végzettség szükséges.

9.6.1. Képesítési követelmények a szolgálati viszony létesítésekor

A Hszt. szabályozza a *szolgálati viszony létesítésének feltételei*t. Ez alapján azzal létesíthető szolgálati jogviszony, aki rendelkezik a tervezett szolgálati beosztási osztálya szerint meghatározott állami iskolai végzettséggel, és az ahhoz meghatározott rendvédelmi szakképzettséggel.[23]

Aki szolgálati viszony létesítésekor még nem rendelkezik a jogszabályban meghatározott rendvédelmi szakmai képesítéssel, nem láthat el olyan szolgálatot, amelyhez a rendvédelmi szerv jellegének megfelelő rendvédelmi szakmai képesítés megléte szükséges. Ebben az esetben szolgálatát csak a hivatásos állomány önálló intézkedésre jogosult tagjának irányítása mellett vagy kötelékben teljesítheti.

A hivatásos állomány tagját a feltételek biztosítása mellett megfelelő határidő kitűzésével a munkáltatónak köteleznie kell a képzettség megszerzésére. Ha a jelentkező a rendvédelmi szerv jellegének megfelelő rendvédelmi szakmai képzettséggel nem rendelkezik, *tizenkét hónap próbaidő*t kell kikötni.

9.6.2. A képzési kötelezettség elmulasztásának következményei

A képesítési kötelezettségnek megfelelés fontos garanciális feltétele a hivatásos szolgálat ellátásának. Ennek megfelelően a törvény a képesítési követelmények betartását kikényszerítő rendelkezéseket is tartalmaz, hiszen a képzettség hiánya a hivatásos állományú tagok sajátos feladatrendszeréből adódóan olyan tudás vagy képesség hiányát is jelentheti, amely végső soron más emberek életét vagy testi épségét veszélyeztetheti. (Például képzeljünk el egy rendőrjárőrt, aki nem ismeri a fegyverhasználat szabályait, vagy egy börtönben dolgozó felügyelőt, aki nem tud bilincselni.)

A szigorú feltételhez tehát megfelelően szigorú szankció társul, amikor a Hszt. kimondja, hogy *a törvény erejénél fogva szűnik meg a szolgálati jogviszonya* annak, aki a Hszt.-ben és végrehajtási rendeleteiben meghatározott, a szolgálati viszony fenntartásához szükséges és az állományilletékes parancsnok által a hivatásos állomány tagjának előírt képzési és vizsgakötelezettség teljesítését önhibájából elmulasztotta.

A törvényalkotó a szolgálat teljesítésére vonatkozó szabályok között is nevesíti a képzettségi kötelezettséget.[24]

---

[23] Hszt. 33. § (1) bekezdés b) pont.

[24] A Hszt. 102. § (1) bekezdés d) pont szerint „a hivatásos állomány tagja a szolgálat ellátásával összefüggésben köteles a számára meghatározott iskolai rendszerű vagy iskolai rendszeren kívüli oktatásban, képzésben részt venni, és az előírt vizsgákat letenni”.

9.7. Az előmenetel képzettségi feltételei

A rendvédelmi életpálya során a hivatásos állomány tagjának tervszerű előmenetele a besorolási kategórián belüli fizetési fokozatban, rendfokozatban, továbbá magasabb beosztásba helyezéssel biztosítható.

Az előmenetel általános feltételei között szabályozott az előírt képzési és továbbképzési kötelezettség teljesítése.[25] Ezek a képesítési előírások egyrészről a meglévő tudás megújítására, frissítésére irányulnak, hiszen a technika, a tudomány fejlődése a munkavégzéshez társuló körülményekben és elvárásokban is megjelenik. Ennek megfelelően ezeket a napi szolgálatteljesítésbe beépítendő képességeket, tudásanyagot a hivatásos állomány tagjainak valamilyen módon el kell sajátítani. Jelenkorunk informatikai, digitális lehetőségeinek robbanásszerű fejlődése vagy az állomány tagjai által az állampolgárokkal szemben alkalmazott jogszabályoknak a módosítása mind-mind olyan elvárásokat támasztanak, amelyek kizárólag folyamatos képzéssel teljesíthetők.

9.7.1. A rendfokozati vizsga

Magasabb rendfokozatba és az ahhoz rendelt fizetési fokozatba előlépés feltétele a magasabb rendfokozathoz előírt rendfokozati vizsga teljesítése.[26]

A rendfokozati vizsga olyan előmeneteli vizsgát jelent, amelynek keretében a bemeneti követelmények teljesítését követően a hivatásos állomány tagja szolgálati beosztásának és szolgálati tapasztalatának megfelelő elvárások mellett időről időre számot ad tudásáról, a szolgálatteljesítését közvetlenül meghatározó ismeretanyagból.

Célja a szolgálat ellátásához kötődő alapismeretek, illetve a magasabb rendfokozathoz tartozó nagyobb mértékű felelősségi szint érvényre juttatása, a jogi és szervezeti környezetre vonatkozó naprakész, aktuális tudásanyag számonkérése.

A rendfokozati vizsgára való felkészülés fő szabályként önállóan, a közzétett tananyag alapján történik, azonban a rendvédelmi szerv köteles évente legalább három alkalommal felkészítést szervezni és konzultációs lehetőséget biztosítani, amelyen a rendfokozati vizsgára kötelezett személyek részvétele önkéntes.

A rendfokozati vizsga alapjául szolgáló tudásanyag alapvetően *két nagy csoport*ba sorolható.

- Az *általános rész* a hivatásos állomány tagja által elsajátítandó ágazati ismereteket, továbbá a közszolgálati kultúra részeként az államszervezet, az alkotmányos intézmények, az emberi jogok, a közigazgatás szervezete, feladatai és működése, az önkormányzati és társadalmi szervek tárgyában birtokolt ismeretek meglétét, a társadalmi és gazdasági folyamatokban való tájékozottságot jelenti. Ezt a vizsgarészt csak a főtiszti és tiszti rendfokozati vizsga esetében kell teljesíteni.
- A *különös rész* az adott rendvédelmi szervhez és az egyes szolgálati beosztásokhoz kötődő szakmaspecifikus ismeretekben, így különösen a rendvédelmi szervezeti, igazgatási és szakterületi ismeretekben, másfelől a hivatásos szolgálattal járó

[25] Hszt. 120. § (2) bekezdés a) pont.
[26] Hszt. 121. § (2) bekezdés.

magatartási és etikai szabályokban, valamint a szolgálati viszonnyal kapcsolatos jogokban és kötelezettségekben jártasságot jelenti. Ezt a vizsgarészt valamennyi rendfokozati vizsga esetében teljesíteni kell.

A Hszt. nem köti meg a vizsga tartalma szempontjából a végrehajtó kezét. A tudásanyag még érzékelhető differenciálása érdekében a rendfokozati vizsga négy szintre tagolt: tiszthelyettesi, zászlósi, tiszti és főtiszti rendfokozati vizsgáról beszélhetünk.

A rendfokozati vizsgakötelezettséget az alábbi ábra szemlélteti.

			zászlósi				zászlósi			
			törzszászlós				*főtörzszászlós*			E
		tiszthelyettesi				zászlósi		zászlósi		
		főtörzsőrmester				*zászlós*		*törzszászlós*		D
	tiszthelyettesi				tiszthelyettesi			zászlósi		
	törzsőrmester				*főtörzsőrmester*			*zászlós*		C
nincs			tiszthelyettesi				tiszthelyettesi			
őrmester			*törzsőrmester*				*főtörzsőrmester*			B
nincs			tiszthelyettesi			tiszthelyettesi				
őrmester			*törzsőrmester*			*főtörzsőrmester*				A
I.	**II.**	**III.**	**IV.**	**V.**	**VI.**	**VII.**	**VIII.**	**IX.**	**X.**	

10. ábra

Rendfokozati vizsga kötelezettségének alakulása a tiszthelyettesi besorolási osztályba tartozók esetében

Forrás: saját szerkesztés a vonatkozó jogszabályok alapján

			mentesül							
			őrnagy				*alezredes*			E
		tiszti				főtiszti		főtiszti		
		százados				*őrnagy*		*alezredes*		D
	tiszti				tiszti			főtiszti		
	főhadnagy				*százados*			*őrnagy*		C
mentesül			tiszti				tiszti			
hadnagy			*főhadnagy*				*százados*			B
mentesül					tiszti					
hadnagy					*főhadnagy*					A
I.	**II.**	**III.**	**IV.**	**V.**	**VI.**	**VII.**	**VIII.**	**IX.**	**X.**	

11. ábra

Rendfokozati vizsga kötelezettségének alakulása a tiszti besorolási osztályba tartozók esetében

Forrás: saját szerkesztés a vonatkozó jogszabályok alapján

9.7.2. Egyes beosztások betöltéséhez szükséges képesítési követelmény – a rendészeti szakvizsga

A rendészeti szakvizsga célja, hogy a meghatározott beosztásokba kinevezendő tisztek a rendvédelmi szervek tevékenységével, a közigazgatás működésével kapcsolatban átfogó, rendszerezett tudásanyagot sajátítsanak el, valamint a jelöltek kiegészítsék és felfrissítsék szakmai ismereteiket.[27]

A Beo. Rendelet szabályozza mindazon beosztásokat, amelyek rendészeti szakvizsgához kötöttek: ennek megfelelően rendészeti szakvizsgával a legmagasabb tiszti besorolási osztályba tartozóknak és a vezetőknek kell rendelkezniük.

A rendészeti szakvizsga *kötelező* (közigazgatási és integrált rendészeti vezetési ismeretek) és *választható* (például rendőrségi igazgatás, büntetés-végrehajtási igazgatás, jövedéki és vámigazgatás) vizsgatárgyakból áll, amelyeknek írásbeli és szóbeli vizsgarészei vannak. A vizsgát háromnapos felkészítés előzi meg. Vizsgára az a jelölt bocsátható, aki a vizsgát megelőző felkészítésen hiányzás nélkül részt vett.

A rendészeti szakvizsgarendszer működtetéséért a rendészetért felelős miniszter (belügyminiszter) felelős, akinek a munkáját a RASZB (Rendészeti Alap- és Szakvizsga Bizottság) segíti. A RASZB egy tizenhárom tagú testület, amelynek tagjait a rendészetért felelős miniszter a vizsgabizottsági névjegyzékbe felvett vizsgáztatók közül bízza meg ötéves időtartamra. A RASZB élén elnök áll, akit a tagok közül a rendészetért felelős miniszter bíz meg ötéves időtartamra.

9.7.3. Szakmai ismeretek fejlesztése – a továbbképzési rendszer

A Hszt. kimondja, hogy a hivatásos állomány tagját szakmai ismereteinek fejlesztése céljából jogszabályban meghatározott továbbképzésben vagy átképzésben kell részesíteni.[28] Ehhez társul továbbá az a szabály, amely szerint az előmenetel általános feltétele többek között a továbbképzési kötelezettség teljesítése.[29]

A továbbképzési rendszert a törvényi alapokra figyelemmel belügyminiszteri rendelet szabályozza részleteiben.[30]

Ennek értelmében a továbbképzési kötelezettség négyéves ciklusok alatt, a rendeletben előírt számú kreditpontok megszerzésének kötelezettségét jelenti.

A kötelező pontok száma differenciált annak függvényében, hogy tiszthelyettes, tiszt vagy vezető beosztást betöltő személyről beszélünk.

A továbbképzési rendszerben, hasonlóan a rendészeti szakvizsgához, egy önálló, a továbbképzési rendszer minőségéért felelős testület segíti a miniszter munkáját, ez a *Belügyi Továbbképzési Kollégium*.

---

[27] 274/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet.

[28] Hszt. 131. § (2) bekezdés.

[29] Hszt. 120. § (2) bekezdés a) pont.

[30] 2/2013. (I. 30.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjainak továbbképzési és vezetőképzési rendszeréről, valamint a rendészeti utánpótlási és vezetői adatbankról.

A továbbképzési rendszerben a továbbképzési programokat alapvetően két nagy csoportra oszthatjuk:

– Az úgynevezett *belső továbbképzési programok* szolgálják a szűk értelemben vett szakmai ismeretek továbbfejlesztését. Ezeknek a kidolgozásáért maguk a rendvédelmi szervek felelnek, és speciális tudásanyaguk okán jellemzően csak a saját állományuk tagjai vesznek részt rajtuk.
– Az úgynevezett *minősített továbbképzési programokat* központilag dolgozzák ki, és olyan általános ismeretanyaggal bírnak, amely a rendvédelmi szervek teljes állománya vagy nagyobb csoportja számára hasznosítható (például kommunikációs tréning, információbiztonsági ismeretek, jelentősebb jogszabályváltozások ismeretanyaga).

A továbbképzés megvalósulhat jelenléti képzés vagy *e-learning* tananyag elsajátításának formájában is.

Fontos, hogy a továbbképzési kötelezettségként előírt pontok megszerzése feltétele a fizetési fokozatban történő előmenetelnek; amennyiben valaki nem teljesíti, az addig nem sorolható előrébb, amíg az előírt pontokkal nem rendelkezik.

9.7.4. A vezetői kinevezés feltétele

A nagyobb felelősséggel és munkaterheléssel járó vezetői beosztás betöltése megköveteli, hogy a vezetők kiválasztása és vezetői kompetenciáiknak fejlesztése tudatosan történjen.

Ennek megfelelően a rendészeti vezetők kiválasztása és képzése *két szinten történik*:

– Kiemelt vezető (központi szerv vezetője, központi szerv vezetőjének helyettese, területi szerv vezetője), illetve a tábornoki rendfokozattal betölthető középvezető az a hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személy lehet, aki rendelkezik egyetemi végzettséggel vagy mesterfokozatú felsőfokú végzettséggel, rendészeti szakvizsgával, rendészeti vezetővé képző tanfolyammal, rendészeti mestervezetővé képző tanfolyammal.
– A többi vezetőnek az a hivatásos szolgálati jogviszonyban álló nevezhető ki, aki felsőfokú végzettséggel rendelkezik, rendészeti szakvizsgát tett, és rendészeti vezetővé képző tanfolyamot végzett.

Ellenőrző kérdések

– Mutassa be a képzés, továbbképzés helyét, szerepét a Hszt. rendszerében!
– Mutassa be a képesítési követelmények rendszerét!
– Milyen következménye van a képzési kötelezettség elmulasztásának?
– Milyen tudásanyagot kér számon a rendfokozati vizsga, milyen szintjeit különböztetjük meg?
– Mutassa be a rendészeti szakvizsga jellemzőit!
– Mi jellemzi a továbbképzési programok két csoportját?
– A vezetői kinevezéshez milyen képzési feltételek társulnak?

Vákát oldal

10. Minősítés és teljesítményértékelés

Linder Viktória – Bognár László

„A tudományosan kifejlesztett minősítési rendszer az objektív megítélésnek legmegbízhatóbb eleme és a kegyenc-befolyás kiküszöbölésére a leghatékonyabb.”

(Magyary Zoltán)[1]

A) Általános rész

10.1. Értékelés a közszolgálatban

Néhány évtizeddel ezelőtt a közszolgálati dolgozók értékelése csekély hatást gyakorolt a közszolgálati karrierre. Ma azonban már aligha találunk olyan országot, ahol az értékelés eredménye ne töltene be fontos szerepet a közigazgatás humánerőforrás-rendszerében, és ne lenne kihatással a közszolga pályájára, illetményére. Közszolgálati modellektől függetlenül – akár állás-, akár karrierrendszerrel van dolgunk – mindenhol értékelik a közszolgálati alkalmazottat, csupán az értékelések tartalmában és formájában vannak eltérések. Az *értékelések legelterjedtebb formái* a *minősítés* és az *egyéni teljesítményértékelés.*

A minősítés kezdete Magyarországon

Magyarországon már az 1883. évi I. törvénycikk, a minősítési törvény előírta, hogy a közigazgatás állásaiban való elhelyezkedés tekintetében elvártak a szakszerűség követelményei. Elnevezése – minősítési törvény – azonban nem a mai értelemben vett minősítési (értékelési) tartalmat hordozta, hanem a kiválasztás feltételeit képező követelményeket nevesítette. Így meghatározta az alkalmazás általános és különös feltételeit, a különböző állások betöltéséhez szükséges végzettségi és gyakorlati követelményeket.

[1] Magyary 1944. 12.

10.2. Az értékelés fogalma, jelentősége a közszolgálatban

A közszolgálati alkalmazott munkájának értékelése alatt azokat a *folyamat*okat értjük, amelyek során mennyiségi és minőségi mutatók segítségével, valamint – ezek hiányában – egyéb módszerekkel, eszközökkel *felmérik, megítélik,* hogy adott szolgálatvállaló *hogyan,* milyen módon és minőségben, mekkora hatékonysággal *látja el a* munkakörébe tartozó *feladatokat,* és ezáltal milyen mértékben járul hozzá a szervezeti szintű célok teljesítéséhez.

Az érdemeken alapuló kiválasztás és előmenetel csak úgy képzelhető el, ha a tisztviselő értékelésén alapul. Egyértelmű, hogy már a kiválasztási folyamat is értékelést feltételez; amelynek célja a jelöltek közül a legalkalmasabb(nak tűnő) kiválasztása. A karrierrendszerekben a magasabb besorolásba vagy más munkakörbe történő előrelépés feltétele, hogy a munka értékelése, minősítése megfelelő eredménnyel záruljon. Amennyiben pedig vezetői pozícióba keresnek megfelelő munkaerőt, ideális, ha a kinevezendőt a kiváló minősítést elért jelöltek közül választják ki. Ez egyrészt jelentős motivációs erővel bír a személyi állomány tekintetében, ösztönöz a hatékony munkavégzésre, másrészt biztosíthatja a közszolgálat viszonylagos függetlenségét, és garantálhatja, hogy az állomány politikai irányvonalaktól függetlenül, lojalitással szolgálja a mindenkori kormányzatot, hiszen ez a karrierrendszerek lényege.[2]

A 20. század utolsó negyedétől kezdődően egyre intenzívebben kerültek előtérbe a társadalomnak a közszféra hatékonyságával, eredményességével szembeni elvárásai. Egyértelművé vált, hogy a hagyományos karrierrendszerek, amelyek teljesítménytől függetlenül biztosítanak védettséget, pályabiztonságot a közszolgának, már nem tarthatók fenn, ezért éppúgy, mint a magánszférában, szükség van az állami szektorban dolgozók teljesítményének rendszeres értékelésére is. Így jelentek meg a korábbi átfogóbb – inkább csak szimbolikus jellegű – *minősítési rendszerek mellett* a teljesítmény mérését célul tűző, *egyéni teljesítményértékelés*re tett első kísérletek a magánvállalatok gyakorlatának mintájára. Ezzel párhuzamosan fogalmazódott meg az a célkitűzés, hogy a közigazgatás tisztviselői illetményének meghatározott részét is az általuk nyújtott teljesítményhez kell igazítani.

10.3. Az értékelés közszolgálatban alkalmazott eszközei, módszerei

Minden közszolgálat arra törekszik, hogy megtalálja azokat a módszereket és eszközöket, amelyekkel egzakt módon lehet mérni a teljesítményt, ki lehet küszöbölni a szubjektivitást, illetve meg lehet ítélni a teljesítményre közvetlen hatással bíró olyan tényezőket, amelyeket mutatókkal mérni nem lehetséges. Utóbbiakra példa a tisztviselő részéről az elhivatottság, motiváció, hozzáállás, együttműködési készség és még számos olyan attitűd, tulajdonság, magatartásbeli elem, személyiségi jegy, amelyeknek meghatározó szerepük van a feladatellátásban. A szolgálatadó részéről pedig a megfelelő szervezeti kultúra és humánerőforrás-gazdálkodási rendszer – benne az objektív és igazságos ösztönzés rendszerének – kialakítása. Természetszerűleg, mivel közszférabeli alkalmazásról van szó,

[2] Bossaert, Danielle – Demmke, Christoph (2002): *Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten. Neue Trends und die Auswirkungen des Integrationsprozesses.* Maastricht, European Institute of Public Administration (a továbbiakban: Bossaert–Demmke 2002). 15–22.

e feltételek megteremtésében magának az *állam*nak is *döntő szerep* jut, nem utolsósorban a jogi szabályozás alakítása révén.[3] Különösen igaz ez utóbbi a karrierrendszerekre. A zárt rendszereket felváltó nyílt, versenyszférabeli mintát követő humánerőforrás-gazdálkodást folytató közszolgálatokban ez a folyamat nem igényel központi szintű szabályozást, hiszen épp azon az elven működik, hogy a szervek élén álló vezető-menedzserek saját hatáskörükkel élve értékelik, és teljesítményüknek megfelelően díjazzák beosztottjaikat.

A közszolgálati alkalmazottak értékelését a nemzetközi gyakorlatot tekintve a sokféleség jellemzi. Ebből a diverzitásból a következő két táblázat néhány értékelési szempontot gyűjt össze, egyrészt az Európai Unió tagállamai, másrészt a kormányközi nemzetközi szervezetek gyakorlatából.

7. táblázat

A főbb európai (tagállami) közszolgálati értékelési típusok

A közszolgálati értékelések			
típusai		módszerei	szempontjai
1.	**Osztályozás**	a személyi állomány és viselkedésének értékelése	megjelenés, tudás, kifejezőkészség, udvariasság, öltözködés stb.
2.	**Eredmény-értékelés**	termelékenység vagy hatékonyság értékelése (az elvégzett munka mennyisége szerint)	akták és ügyek mennyisége szerint
3.	**Teljesítmény-értékelés**	hatékonyság, hatásosság, minőség mérése a célokhoz mérten, célkitűzések újradefiniálása és a feladat ellátásához szükséges feltételek vizsgálata	mennyiségi mutatók (mennyiség, határidők) és minőségi mutatók (például szövegminőség, csökkenő számú panasz stb.) szerinti értékelés
4.	**Kompetenciák értékelése**	a munkához megkívánt és a birtokolt kompetenciák összevetése	a feladatok és a munkakörprofilok jellemzőinek elemzéséből adódó szempontok (figyelem képessége, csoportvezetés képessége stb.)
5.	**Teljesítő-képesség értékelése**	a szervezet számára szükséges kompetenciák összevetése a személyi állomány kompetenciáival és fejlődési képességeivel	vezetői képesség, tárgyalási készség stb.

Forrás: saját szerkesztés a hivatkozott forrás alapján[4]

8. táblázat

A nemzetközi szervezetek személyzeti rendszereiben alkalmazott minősítési és értékelési rendszerek jellemzői.

Jellemzők:	A lehetőségek:
Mit értékelnek?	eredményeket, teljesítményt, magatartást, tulajdonságokat, képességeket
Kit értékelnek?	a közszolgálati alkalmazottat, csoportot/teamet, vezetőket, próbaidős foglalkoztatottat

[3] A gazdaság versenyképessége szempontjából is nagy jelentőséggel bíró, magas szintű teljesítményre képes közszolgálat humánpolitikai feltételrendszeréről lásd Hazafi Zoltán (2006): A teljesítmény növelésének humánpolitikai összetevői a közigazgatásban. In Ágh Attila – Somogyvári István szerk.: *A közigazgatási reform új perspektívái.* Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó. 119–144.

[4] Az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) felméréseinek felhasználásával.

Jellemzők:	A lehetőségek:
Ki értékel?	közvetlen felettes, bizottság, szervezeti egység vezetője, önértékelés, egyéb
Hogyan értékelnek?	egy vagy több mutatót (indikátort), a megállapodott (kitűzött) célt és annak elérését, munkaköri leírást, kompetenciaprofilt, személyes fejlődést
Mivel értékelnek?	jeggyel, szóbeli értékeléssel, kvótákkal/útmutatással
Milyen gyakran értékelnek?	évente, kétévente, más megoldás

Forrás: saját szerkesztés a hivatkozott forrás alapján[5]

Bár a táblázatokból is látszik, hogy az értékelés nemzetközi gyakorlata sokszínű, a leggyakrabban alkalmazott értékelési formákként:

– a *minősítés*t,
– az *egyéni teljesítményértékelés*t, valamint
– az egyéni *kompetenciák* és azok fejlesztésének értékelését emeljük ki.

Ezek az értékelési formák egyben megfelelnek a magyar jogalkotó által meghatározott értékelési formáknak, de Magyarországon – egymással párhuzamosan – mindhárom értékelési formát alkalmazzák a közszolgálati munkáltatók.

10.3.1. A minősítés

A minősítés a magyar közszolgálati szabályozásban és gyakorlatban is hosszú múltra tekint vissza. A hagyományos minősítés célja a tisztviselő szakmai teljesítményének megítélése, a teljesítményt befolyásoló ismeretek, képességek, személyiségjegyek értékelése, továbbá a szakmai fejlődés elősegítése. A minősítés információt nyújt mind a vezető, mind az érintett számára azokról *a jellemzők*ről (és szintjeikről), *amelyek munkavégzése szempontjából relevánsak.* Többek között arról is, hogy mely területeken kell a tisztviselőnek javulnia, fejlődnie ahhoz, hogy a szervezeti kultúrába illeszkedően, a tőle telhető legnagyobb mértékben járuljon hozzá a szervezeti célok eléréséhez.

A *minősítési rendszerek*nek a szakirodalom szerint három típusa létezik:[6]

– a *teljesen kötött* rendszerben minden tisztviselőt azonos szempontok és módszer szerint minősítenek munkahelyétől, munkakörétől és az általa ellátandó feladatoktól függetlenül,
– a *kötetlen* rendszerben a vezető diszkréciós jogkörében, szabadon dönt arról, mely szempontok szerint minősíti a vezetése alá tartozókat,
– a *vegyes* rendszerben a két megoldást ötvözve zajlik a minősítés.

A minősítési folyamatban nem kizárólag a munkavégzést értékeli az adott vezető (általában a közvetlen felettes), hanem a munkavégzéshez kapcsolódó egyéb releváns elemeket is. Így például a hivatástudatot, a felelősségérzetet, a szorgalmat/igyekezetet, a szakmai ismereteket, a jártasságot, az ítélőképességet, a pontosságot, az írásbeli és szóbeli kifejezőkészséget, elemzőkészséget, a kollégákkal és az ügyfelekkel való kapcsolatteremtő és fenntartó

[5] EIPA-felmérések felhasználásával.
[6] Lőrincz 2010. 347–351.

készséget. A vezető esetében mindezeken túl menedzseri képességeit, készségeit, munkaszervezési kvalitásait, rendszerben gondolkodásra való alkalmasságát. A szempontrendszer meghatározása, összetétele jelentős mértékben függvénye – többek között – olyan meghatározóknak, mint hogy zárt vagy karrierrendszerről van-e szó, milyen szolgálati ágban minősítenek, milyen jellegű a munkakör, melyek a szervezeti kultúra prioritásai.

A minősítési folyamathoz rendelkezésre álló és alkalmazott eszközök változatosak. Így például (akár az egyéni teljesítményértékelés eredményei alapján) értékelhetik a munkateljesítményt, mellette egyéb jellemzőket, tulajdonságokat. Viszonyíthatnak az előző minősítés eredményéhez annak megítélése érdekében, hogy minőségi javulás vagy romlás következett-e be egy-egy szempont tekintetében. Olyan megoldás is előfordul, hogy a meghatározott minősítési elemekre vonatkozóan megjelölnek egy átlagos szintet, amelyhez azután az egyének által elért eredményeket viszonyítják. Magának a minősítési folyamatnak a gyakorisága is változó; ugyanakkor az a jellemző, hogy a minősítést általában ritkábban végzik el, mint a teljesítményértékelést. Egyes közszolgálatokban a minősítést és a teljesítményértékelést nem választják el élesen egymástól, s a két értékelési eszközt egy folyamatba integrálják a párhuzamosságok kiszűrése, az erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás érdekében. Hiszen az értékelési tevékenység mennyiségében sok, minőségileg alapos munkát feltételez. Csak akkor lehet hatékony, ha az értékelő és az értékelt közötti párbeszéden alapul, hisz a cél, hogy feltárják a hiányosságokat a jobbítás érdekében. Az előmenetel különböző fokai közötti előrehaladás jellemzően feltételezi a minősítés elvégzését, és annak megfelelő szintű eredményét. De a megfelelő minősítés(ek) a pályán maradás feltételét is képezi(k). A végső eredményt az egyes szempontok értékelésének összegzése révén lehetséges megállapítani.[7]

Jogállami követelmény, hogy a minősítések eredménye megismerhető, vitatható legyen. Ennek biztosítékát képezi az a tény, hogy szükség esetén a közszolgálati érdekképviseletek is bevonhatók legyenek a folyamatba, esetleges jogvitába.

10.3.2. Az egyéni teljesítményértékelés

Az egyéni teljesítményértékelés mint humánerőforrás-gazdálkodási eszköz alkalmazásának gondolata a karrierrendszerű közszolgálatok létjogosultságának megkérdőjelezésével párhuzamosan merült fel.[8] Ez a vállalati szférában már kipróbált humánerőforrás-gazdálkodási eszköz először az állástípusú közszolgálati rendszerekben kezdett meghonosodni, de mára a szigorúan zárt modellekben is alkalmazzák. Ez azt jelenti egyben, hogy a hanyag, *rossz munkát nyújtó tisztviselő „kiszűrésére" nyújt lehetőséget,* és többé őt már a karrierrendszer sem védi meg az elbocsátástól. Az egyéni teljesítményértékelés másik célja, hogy a közszektorba csábítsa a magas szintű teljesítmény nyújtására motivált munkavállalót. Erre az ad módot, hogy *megalapozza a teljesítmény alapján történő illetménybeli differenciálást,* amely vonzó lehet a jó képességű dolgozók és a karrierreményekkel rendelkező, dinamikus fiatalabb generáció számára is. Alkalmazásával rugalmasabbá válhat a humán

[7] Gajduschek György (2008): Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban – Egy funkcionális elemzés. *Vezetéstudomány,* 39. évf. 1. sz. 14–26.

[8] Balázs István (2002): A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiban. *Magyar Közigazgatás,* 52. évf. 10. sz. 577–581.

erőforrásokkal való gazdálkodás, azon belül is a díjazás. Hiszen a hagyományos, karrierrendszerbeli illetménytáblák csupán a szolgálati idő – lassú – múlására reagálva képesek magasabb fizetést, pluszjuttatásokat biztosítani (egységesen) a tisztviselői kar tagjai számára. A kiemelkedő teljesítményre alapozó juttatások azonban az *egyénekre szabhatják a jövedelmeket,* ezáltal pedig elviekben lehetőség nyílik arra, hogy a közszféra is meg tudja fizetni a magas kvalitású, jól teljesítő munkaerőt, és gyorsabb illetménynövekedést kínálhat olyan munkavállalói rétegek számára, akik a hagyományos előmeneteli és illetménytáblás növekedés mellett nem választanának a közszolgálatot.

Nemzetközi modellek

Az egyéni teljesítményértékelésnek két fő típusát nevezhetjük meg a nemzetközi gyakorlatban:

A mérő-értékelő iskola fő célja, hogy az érintett alkalmazottat, illetve munkateljesítményét a lehető legpontosabban, objektíven, akár számszerűen értékelje. Majd erre az objektív értékelésre számos személyzeti döntést alapozzon, amelyek – a döntéshozó szándékától függetlenül – jutalomként vagy büntetésként nyernek értelmezést az érintett által. Így az értékeléstől függhet mindenekelőtt az előmenetel, az illetmény és egyéb juttatások mértéke.

A fejlesztő-támogató iskola az értékelő és értékelt, a vezető és beosztott közötti kommunikációra helyezi a hangsúlyt, amely párbeszéd formáját ölti. A felek véleményt cserélnek, a problémákra együtt keresik a megoldásokat, ami által az érintett dolgozó munkateljesítményében javulást lehet elérni. Az ilyen értékelés következménye lehet például, hogy a beosztott némileg más jellegű munkákat kap, vagy – közös döntés alapján – továbbképezi magát.[9]

Az egyéni teljesítményértékelés még csupán két-három évtizede jelent meg, és kezdett fokozatosan teret nyerni a közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodásban. A nemzetközi gyakorlatot számos olyan közös *tény, elem, probléma és megoldás* jellemzi, amelyből érdemes néhányat áttekintenünk:

a) Az egyéni teljesítményértékelés bevezetését, a magánszféra megoldásainak közszolgálatra történő adaptálását a nemzetközi gyakorlatban fokozatosan kezdték meg. Első körben a legfelső szintű vezetők tekintetében végeztek úgynevezett próbaalkalmazásokat, majd a tapasztalatok alapján folyamatosan terjesztették ki a lentebbi hierarchiákra is.[10] Ennek az óvatosságnak az az oka, hogy a közszolgálat mindeddig egészen eltérő elvek szerint építkezett, hiszen az állami alkalmazottak pályabiztonságát, előmenetelét, illetményét teljesítményük alapjaiban nem érintette; a meghatározó a szolgálati évek múlása *(szenioritás, anszienitás)* volt. Ily módon a magánszféra menedzserszemléletét hordozó ilyenfajta új humánerőforrás-gazdálkodási

[9] Hajnal György (1999): Teljesítmény-orientáció a közigazgatási reformokban. Nemzetközi tapasztalatok a második világháború utáni időszakban. *Magyar Közigazgatás,* 49. évf. 6. sz. 426–435.

[10] Linder Viktória (2006): Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia-alapú emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. 1–2. rész. *Humánpolitikai Szemle,* 17. évf. 10. sz. 30–45. és 11. sz. 48–55.

módszer bevezetése a *közszolgálati kultúra* nagymértékű változását feltételezi, amely igen lassú folyamat.

b) Annak ellenére, hogy a teljesítményértékelésnek és a teljesítménytől függő illetmény(rész) alkalmazásának számos, egymástól merőben különböző formája terjedt el a nemzetközi gyakorlatban, az általa elérendő célok között első helyen szerepel a közszolgálati dolgozók *motiválás*a, ösztönzésük a magasabb szintű teljesítményre.

c) A közszolgálatok többségében az egyéni teljesítményértékelést *nem szabályozzák központilag* egységesen. Inkább jellemző, hogy a közigazgatási szervek vezetői választják meg a helyi viszonyokra adekvát módszereket és eszközöket a teljesítményértékelés mikéntjének meghatározására, amihez egyes országokban segítségül központi szinten kidolgozott irányelveket tesznek közzé.

d) A *teljesítménycélok meghatározás*ának szintjei tekintetében azonban egységes vagy nagyon hasonló a gyakorlat. A kitűzendő teljesítménycélokat összkormányzati szinten határozzák meg, majd ezeket a szervek, szervezeti egységek s végül az egyén szintjére bontják le.

e) A teljesítményértékelés menetét tekintve jellemző, hogy a *vezető és alkalmazott*ja az év elején kitűzött néhány teljesítménykövetelmény teljesítését az év végén *közösen értékeli.*

f) A *célok meghatározásának módjá*t illetően sokféle megoldás létezik, amelyek kiválasztása történhet a munkaköri vagy egyéb többletfeladatok köréből.

g) Az értékelések *tartalma, formája, rögzítésé*nek módja sokféle lehet.

h) Ahol a közszolgálatban a munkáltatók és az alkalmazottak között kötött *kollektív szerződések* rendezik a foglalkoztatási viszonyokat (tehát a nyílt rendszerekben, ahol nem közjogi jogszabály rendelkezik erről), ezek szinte mindenhol magukba foglalják a teljesítményértékelésre vonatkozó rendelkezéseket.

i) Általánosan jellemző, hogy az *érdekképviseleti szervek szerepe* igen jelentős a teljesítményértékelési rendszer formálását illetően. Ennek oka, hogy a folyamat célja a motiválás, amely úgy képes működni igazán, ha a felek – a munkáltatói és az alkalmazotti oldal – kölcsönösen elfogadják azt, és azonosulni tudnak vele.[11]

j) Általános felismerés, hogy a kollektívák teljesítményének értékelése pozitív hatással bír a *teammunká*ra, és képes lehet megelőzni az esetleges (nem egészséges) rivalizálást, valamint elkerülhetővé teszi a közszolgálati alkalmazottak közötti feszültségek felmerülését. Ezért az utóbbi években, a tapasztalatokból okulva, sokhelyütt áttértek az egyéni teljesítmények értékeléséről a teamek értékelésére.

A teljesítményértékeléssel szemben számos *elvárás* is jelentkezik, amely a közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodás megreformálását tűzi célul. Ezek közül a következőket emelhetjük ki:

a) A teljesítményértékelés intézményével szembeni elvárásként jelentkezik, hogy a közigazgatási szerveknél a *stratégiai gondolkodás*ra irányítsa a figyelmet, ami hosszú távon a szervezeti változásokhoz járulhat hozzá.

[11] Mangenot, Michel – Polet, Robert (2004): *European Social Dialogue and the Civil Services – Europeanisation by the Backdoor?* Maastricht, EIPA. 1–11.

b) A teljesítményértékelési folyamat pozitív hozadéka lehet az is, hogy megteremti a felettes és a beosztott közötti *strukturált párbeszéd lehetőségé*t.
c) A teljesítményértékelés és a hozzá kötött illetményeltérítés hozzájárulhat a bürokratikus szervezet *rugalmasabbá tétel*éhez.
d) Amennyiben a teljesítményértékelést, illetve a hozzá kapcsolt illetményeket nem önmagukban mint elérendő célt tekintjük (és nem csupán azért végzik el, mert kötelező, „ki kell pipálni"), hanem mint *vezetési eszköz*t, ez nagymértékben hozzájárulhat a közigazgatási szerv hatékonyabbá válásához és a szervezeti kultúra pozitív változásához.[12]

A teljesítményfüggő illetményrész formái a nemzetközi gyakorlatban

A teljesítményértékelés eredménye alapján fizethető jövedelem (teljesítményfüggő illetményrész) formáit tekintve két fő megoldás létezik a nemzetközi gyakorlatban:
– teljesítménybónuszok (egyszeri kifizetések például jutalom formájában),
– illetményeltérítések (tipikusan például egy évre).

10.3.3. A kompetenciák és fejlesztésük értékelése

Korábban már tárgyaltuk a kompetenciák fejlesztésének jelentőségét a közigazgatási szervek humánerőforrás-gazdálkodásában. A karrierrendszerben működő közszolgálatokban ez kiemelkedően fontos, hiszen a tisztviselő hosszú életpályája során – akár azonos munkakört lát el hosszú időn keresztül, akár új területen kell bizonyítania alkalmasságát – önfejlesztés nélkül aligha tud lépést tartani a változó igényekkel és helytállni pozícióiban.

Kompetenciák alatt – ebben a szövegösszefüggésben – *az egyén azon képességei*t értjük, *amelyek lehetővé teszik számára, hogy a munkakörébe tartozó feladatokat elvégezze.* Így a közszolgálatban azokat a munkaköri követelményekhez kapcsolható, meghatározott teljesítmény eléréséhez kötődő *viselkedésbeli jellemző*ket, *képesség*ek*et*, *tapasztalat*ot *tudás*t, *készség*ek*et*, amelyekre a tisztviselőknek szükségük van ahhoz, hogy alkalmasak legyenek, illetve alkalmassá váljanak arra, hogy munkájuk révén a munkáltató szervezet elérje a számára kitűzött célokat.

A közszolgálatban a kompetenciák mérésének, értékelésének, fejlesztésének gyakorlata nem tekint vissza hosszú múltra, csupán néhány évtizedre nyúlik vissza. Mint a kiválasztással és a képzéssel foglalkozó fejezetekben utaltunk rá, elsősorban a kiválasztásnál,

[12] OECD-PUMA (2002): *HRM in the Public Sector: A Neglected Subject.* Paris, OECD. 5–7.; OECD-PUMA (2002): *Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends. Update.* Paris, PUMA/HRM. 7.; OECD (2004): *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management.* Paris, GOV/PGC/HRM FINAL. 8–10.; OECD (2005): *Modernising Government: The Way Forward.* Paris, OECD. 80–97.; OECD (2005*): Performance-related Pay Policies for Government Employees.* Paris, OECD. 81–85. Lásd még: Horváth Attila (2011): Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői (és a kormánytisztviselői) törvényben. *Pro Publico Bono,* 1. évf. 2. sz. 99–114.

valamint az alkalmazottak fejlesztésénél kiemelkedő a szerepe. Az utóbbi évtizedben egyes közszolgálatokban azonban már a tisztviselőket értékelő folyamatokba is integrálták.

Az európai közszolgálatokban a magánszektoréhoz hasonlatos technikákat alkalmaznak a kompetenciák, valamint azok fejlesztésének mérésére. Ezek közül a leggyakoribbak:

– a 360 fokos értékelés

Ez a módszer azt jelenti, hogy „mindenki mindenkit értékel", nem csupán a vezető értékeli a beosztottait, hanem fordítva is, továbbá a munkatársak egymásról is kifejtik véleményüket. A 360 fokos „körbeértékelés" javíthatja a beosztottak, a vezetők, a munkatársak párbeszédét, aminek a feladatok ellátása tekintetében pozitív hozadékai lehetnek. A közigazgatásban igazán nagy jelentőséggel bír, ha az ügyfelek is – akikért a közszolgálat működik – értékelik a tisztviselőt. Egyre elterjedtebb az önértékelés folyamatba történő integrálása is.

– értékelő központok (assessment centers) létrehozása és alkalmazása

Az értékelési centrumokban munkapszichológusok és HR-szakemberek munkapróbák sorozatán keresztül, valós helyzetek szimulálásával, adott munkakör legfontosabb feladatainak modellezésével igyekeznek a jövőbeli munkatárs beválását előre jelezni. Ez a sokórás értékelés következtetéseket enged levonni az érintett problémamegoldó képességéről, tűrőképességéről, egyéb képességeiről, személyes tulajdonságairól, s ennek eredményeképpen információt szolgáltat arra vonatkozóan, hogy az illető kompetenciái mennyire felelnek meg adott munkakörre, s milyen irányban szükséges fejlődnie.

– a viselkedést elemző interjúk

10.4. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőinek értékeléséről

Míg hazánkban korábban az egyes hivatásrendek önállóan alakították értékelési rendszereiket, a közszolgálati életpályák átjárhatóságának szolgálatában hasonló szabályok vonatkoznak az egyéni teljesítményértékelésre a közszolgálati tisztviselők, az állami tisztviselők, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos alkalmazottai és a katonai állomány tekintetében is. A kérdéskört szabályozó kormányrendelet a teljesítményértékelés kötelező elemeiként egyrészt a munkakörbe tartozó teljesítménykövetelmények kijelölését, továbbá kompetenciaalapú munkamagatartás-értékelési tényezők alkalmazását rendeli előírni.[13]

Garanciális jelentőségű, hogy az értékelési folyamatba az érdekképviseleti szervek bevonhatók, illetve az értékelt jogorvoslati lehetőséget vehet igénybe.

A közszolgálati tisztviselők vonatkozásában az ezredforduló óta jelenleg a harmadik egyéni teljesítményértékelési rendszer van hatályban, párhuzamosan a hosszú múltat megélt minősítési rendszerrel. A Kttv. és az egyéni teljesítményértékelésről szóló kormányrendelet szerint a tisztviselők részére – a teljesítményértékelés kötelező elemein túl – ajánlott elemeket is meg lehet határozni a teljesítményértékelés folyamatában. Ilyenek a stratégiai

[13] 10/2013 (I. 21.) Korm. rendelet.

egyéni teljesítménykövetelmények, az egyéni fejlesztési célok, az év közbeni többletfeladatok, kompetenciák.

A felsorolt rendelkezések az állami tisztviselőkre is vonatkoznak, azonban az állami tisztviselők előmeneteli rendszerében a teljesítményértékelés kiemelt szerephez jut. Alapvető jelentőséggel bír eredménye mind az előmenetelnél – hiszen az nem automatikus –, mind az illetmény megállapításánál, amely utóbbi sokkal kevésbé kötött, mint a közszolgálati tisztviselőknél. A vezetők jelentős mérlegelési joggal rendelkeznek az állami tisztviselők előmenetelének és illetményének tekintetében; döntésüket a teljesítményre és a teljesítményre hatással bíró egyéb tényezőkre (például plusz végzettség, nyelvvizsga, szakmai tapasztalat stb.) alapozzák a jogszabály rendelkezései szerint.

A hatályos szabályozás szerint a teljesítményértékelésen túl, további értékelési formát testesít meg a minősítés. Legalább kettő teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a tisztviselő minősítését. A minősítés a tisztviselő tárgyévre vonatkozó teljesítményértékelései eredményének százalékban meghatározott számtani átlaga. Minősíteni az első teljesítményértékeléstől számított egy évet követően kell.

A két értékelési formának az illetmény mellett az előmeneteli rendszerben is szerepe lehet, mivel a teljesítményértékelés alapján jutalom fizethető, a minősítés alapján pedig szakértői, illetve vezetői utánpótlás-adatbázisba helyezhető a tisztviselő. A minősítés, ennek hiányában a teljesítményértékelés alapján eltéríthető a tisztviselő illetménye. Ugyanakkor negatív következményei is lehetnek annak, ha a minősítés a tisztviselő minősítését nem tartja megfelelőnek: például az előmenetel lassítása, illetve adott esetben a jogviszony megszüntetése.

Ellenőrző kérdések

- Miért van szükség a közszolgálati dolgozók értékelésére?
- Mi jellemzi a minősítést mint értékelési formát?
- Melyek az egyéni teljesítményértékelés főbb jellemzői?
- Mit jelent a 360 fokos értékelés?

B) Hivatásos szolgálati jogviszony

10.5. Minősítés és teljesítményértékelés közös rendszere a rendvédelmi szerveknél

A közpénzből fenntartott közszolgálati, közhatalmi feladatokat ellátó szervek működésének törvényessége, szolgáltatásainak minősége, tevékenységének eredményessége, hatékonysága *közügy.* E szerveknek számot kell tudni adni arról, hogy a tevékenységük megfelel-e a társadalom elvárásainak, teljesítik-e küldetésüket. Szolgáltatásaik, ideértve a közhatalom gyakorlásával együtt járó hatósági eljárásukat is, jellemzően személyes szolgáltatás, még akkor is, ha a szolgáltatásban az elektronikus kommunikáció terjedésével egyre inkább teret veszít a személyes kontaktus. Az egyes szerveket a társadalom a szervezeti működés megbízhatósága és a szolgáltatott teljesítménye, *output*ja alapján ítéli meg. E társadalmi értékítélet befolyásolja a szervezetbe invesztálható erőforrásokat, az *input*ot.

A rendvédelmi szervek történetét áttekintve látható, hogy korábbi időszakokban a szervezetek működését, és így az erőforrások felhasználását elsősorban *hatalomközpontú megközelítés* jellemezte, ami azt jelenti, hogy a jogszabályokban meghatározott közhatalmi feladatok teljesülését, például a közrend fenntartásához inkább erős hatalmi jogosítványokat és eszközöket biztosítottak a végrehajtók számára, és az alkalmazottak részéről a feltétlen lojalitást díjazták.[14] Kevésbé volt fontos a hatalom szolgájának felkészültsége, képességei és tényleges munkateljesítménye.[15] Ez a rendszer egyfelől nem biztosította a megfelelően képzett és felkészült közszolgákat az állam számára, másfelől a közszolgálat nem volt képes rugalmasan reagálni az adott korszak új kihívásaira, teljesítménye nem járult hozzá vagy legalábbis csekély hatékonysággal az adott ország, társadalom fejlődéséhez, gyarapodásához. A közügyek intézésére hivatott szervezetek és tevékenységük, egyszóval a „bürokrácia" negatív jelentéstartalommal bírt.

A 20. század első felében, de jellemzően a második világháborút követően egyre inkább előtérbe került a *szolgáltató szemléletű közigazgatás* megteremtése. Természetesen a közhatalmi szerepkörből adódó jellemzők továbbra is – tegyük hozzá, szükségszerűen – megmaradtak. Ez a szemléletváltás elkerülhetetlenül azzal is járt, hogy vizsgálódás tárgyává vált a szervezetek működésének hatékonysága, teljesítménye, és ettől elválaszthatatlanul egyre inkább a közszolgálatban dolgozók felkészültsége, képességei, kompetenciái, valamint az elvégzett munka mennyisége és minősége. A múlt század hetvenes-nyolcvanas éveiben a fejlettebb közigazgatású országokban már különböző egyéni teljesítményértékelési rendszerek jelentek meg, amelyek közös jellemzője egyfelől az, hogy megkísérli lehetőség szerint objektív mutatók alkalmazásával és módszertannal az értékelő szubjektivitását mérsékelni, másfelől elősegíti az értékelt fejlesztését.

A különböző teljesítményértékelési rendszerek *céljai,* rendeltetése *körüli viták,* azaz mit várunk el tőle, milyen következményekkel, hatással bír a személyi állományra, rámutattak arra, hogy a teljesítményértékelés és minősítés objektivitása és hatásossága akkor

[14] A 19. század második felében igen elterjedt mondás volt, hogy akinek Isten hivatalt adott, annak észt is ad majd hozzá.

[15] Természetesen a hatalmi szemléletű közigazgatásban is létezett a személyi állomány értékelése, minősítése, azonban az értékelés központjában a hatalomhoz és szervezethez való lojalitás állt, és kevésbé az elvégzett munka mennyisége és minősége, az érintett felkészültsége.

manifesztálódik, ha az szervesen beépül az illetmény- és előmeneteli rendszerbe, valóságos és motiváló hatású visszacsatolást ad az értékelt számára.

A teljesítményértékelési rendszerek másik fontos kérdésköre, hogy az *egyén teljesítmény*ének és a *munkaszervezete teljesítmény*ének milyen *összefüggései*t kell a teljesítményértékelés során érvényre juttatni. Más megközelítésben: mérhető-e az egyén hozzájárulása a szervezet teljesítményéhez, illetve mennyiben lehet független az egyén teljesítménye az adott munkaszervezet teljesítményétől. A kapcsolat nyilvánvaló akkor, ha az egyes munkatársak tevékenysége teammunkában valósul meg, vagy egymásra utaltan, egymást követő, illetve kiegészítő munkafázisokban dolgoznak. De a kapcsolat akkor sem vitatható, ha ugyanazon vagy hasonló feladatokat párhuzamosan több munkatárs végzi, mert a szervezeti output szempontjából csak az összeadódó teljesítményt lehet értékelni, és ebből a szempontból megközelítve minden munkatárs érdekeltté tehető az összteljesítmény alakulásában.

A szervezeti és egyéni teljesítmény értékelésének összekapcsolása további két kérdést vet fel. Az egyik, hogy van-e megfelelő módszertan, kritériumrendszer, amely alkalmas a szervezet teljesítményének lehető legobjektívabb értékelésére. A másik kérdés, hogy van-e olyan módszertan, amely képes megfelelő arányban, a szervezetben elfoglalt helye, kompetenciái alapján megjeleníteni a szervezeti teljesítmény értékét az egyéni teljesítmény értékelésében.

A magyar rendvédelmi szervek történetében az egyén teljesítményének rendszeres és módszeres értékelésének igénye először *a régi Hszt. hatálybalépésével jelent meg,* amely átvéve a Ktv. szabályait, az előző évi munka értékelésétől tette függővé a tárgyévre vonatkozó illetményeltérítést.[16] Ez a fajta „munkaértékelés" még nem tekinthető módszertanilag egységes teljesítményértékelési rendszernek. Normatív szabálynak nem minősülő ajánlások segítették az illetékes vezetőket az értékelések elkészítésében.

Az *első,* szakmai és tudományos szempontból is *valódi teljesítményértékelési rendszer* bevezetésére a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi szerveknél 2002-ben került sor.[17] A rendszer értékelési tartalmában és módszertanában igen közel áll a közszolgálati és a rendvédelmi szerveknél jelenleg egységesen alkalmazott teljesítményértékelési rendszerhez, azonban a bevezetése nem járt sikerrel, *formálissá és hatástalanná vált.* Ennek alapvetően *két oka volt.* Az egyik az, hogy a rendvédelmi szervek nem rendelkeztek megfelelő forrásokkal az illetményeltérítés széles körű alkalmazására, a teljesítmény anyagi elismerésére, ezért sem az értékelő parancsnokok, sem az értékeltek nem tulajdonítottak jelentőséget a feladatnak. A sikertelenség másik oka pedig az előmeneteli rendszerrel való intézményes kapcsolat hiánya. A teljesítményértékelési rendszer mindezek hiányában funkciótlanná vált. Hiányzott a megfelelő informatikai háttér is, ezért az értékelések elkészítése jelentős, ugyanakkor feleslegesnek tartott adminisztratív terhet jelentett a parancsnokok és a beosztottak számára.

Mint ahogy korábban említettük, 2013-ban bevezették[18] *a közszolgálat három hivatásrendje,* a közszolgálati tisztviselők, a rendvédelmi szervek hivatásos állománya, valamint

---

[16] Az illetményeltérítés intézményét a Kttv. továbbra is megtartotta, azonban a hivatásos szolgálati viszony tekintetében az új Hszt. kivezette, helyette új illetményelemként megjelent a teljesítményjuttatás.

[17] 8/2002. (BK 4.) BM utasítás a hivatásos és köztisztviselői állományban levők éves teljesítményértékelési rendszerének bevezetéséről és lebonyolításáról. Hatályon kívül helyezésére 2013-ban, az új teljesítményértékelési rendszer bevezetésével egyidejűleg került sor.

[18] 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet

a Magyar Honvédség hivatásos katonái számára az egységes és közös alapokon nyugvó teljesítményértékelési és minősítési rendszert, a szabályozás azonban arra is lehetőséget teremtett, hogy a hivatásrendekre indokolt esetben speciális szabályokat alkossanak.[19] Az alábbiakban a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók teljesítményértékelését és minősítését a közös szabályokkal összefüggésben mutatjuk be.

10.5.1. A közszolgálati teljesítményértékelés közös elemei és folyamata

A bevezetett új egyéni teljesítményértékelési rendszer a következő *tartalmi és módszertani alapvetések*et tükrözi:

- mindhárom hivatásrend tekintetében azonos és egységesen értelmezett értékelési elemeket alkalmazzák (kötelező elemek, ajánlott elemek, kompetenciák),
- mindhárom hivatásrendnél az értékelés rendje és eredménye tekintetében ugyanazon módszert, eljárási rendet és informatikai bázist alkalmazzák,
- mellőzik a 360 fokos értékelés kötelező bevezetését, figyelemmel az érintett szervezetrendszerek működési sajátosságaira,
- az előzőek figyelembevételével az egyes hivatásrendek tekintetében ágazati jogszabály a hivatásrendi sajátosságoknak megfelelő eltérést biztosít[20] (például az értékelés gyakorisága és időpontjai, a minősítés tartalma).

A közös alapokon és módszertanon nyugvó teljesítményértékelés jelentősége abban mutatkozik meg, hogy ezzel a különböző típusú közszolgálati szerveknél és különböző hivatásrendben dolgozók teljesítménye összehasonlíthatóvá válik, és ezzel megvalósul a hivatásrendek közötti *átjárhatóság* egyik feltétele is, a pályamódosító közszolga teljesítményének, fejlődésének és kompetenciáinak folyamatossága (lásd: 3. fejezet).

10.5.2. A hatályos teljesítményértékelési rendszer

Az egyéni teljesítményértékelés alapja a munkakör és az ahhoz rendelt munkaköri leírásban meghatározott feladatkörök és kompetenciák. Első megközelítésben nyilvánvalónak látszik, hogy a teljesítményértékelés feladata, hogy az előző időszakra vonatkozóan a munkaköri leírásban lefedett feladatok végrehajtását teljes körűen számba vegye és értékelje. Ez a klasszikus értelemben vett *munkaértékelés.* A teljesítményértékelés egyik fő feladata, célja azonban az, hogy elősegítse az értékelt fejlődését, fejlesztését is. A célt leginkább akkor érjük el, ha az értékelő az értékelt számára az értékelési időszak kezdetekor kiemel néhány

[19] A NAV hivatásos és kormánytisztviselő állományára a közös teljesítményértékelési rendszer nem terjed ki, saját értékelési rendszert működtetnek, lásd a 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 1. § (6) bekezdés szerint.

[20] Lásd a 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről; a 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 és a 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.

fontosabb feladatot, vagy megjelöl olyan területet, amelyen fejlődést vár el. Ezt a teljesítményértékelési rendszer teljesítménykövetelményként határozza meg.

Emellett nem kerülhetők meg az olyan, a munkaköri leírásban nem szereplő tényezők értékelései sem, amelyek „megágyazzák" a munkateljesítményt. Azok a készségek, magatartások és attitűdök, amelyek az elvégezett munka mennyiségét és minőségét folyamatosan befolyásolják. Ezeket a teljesítményértékelési rendszer *munkamagatartás*ként jeleníti meg.

A teljesítményértékelés kiterjedhet olyan tényezőkre is, amelyek eseti jelleggel jelennek meg az értékelt tevékenységében az értékelt időszakban, vagy ugyan adekvát részei a munkaköri feladatainak, de azon túlmutató stratégiai szintű feladatokat jelentenek. Fontos lehet továbbá a munkakörhöz kapcsolódó kompetenciáknak való megfelelés vizsgálata, illetve azok fejlesztésének célul tűzése. Ezeket az értékelési tényezőket a teljesítményértékelési rendszer *ajánlott elemek*ként csoportosítja, és a munkáltatói szerv vezetőjére bízza tárgyévi alkalmazásukat vagy mellőzésüket.

A közös értékelési elemeken és módszertanon nyugvó teljesítményértékelési rendszer működése egységes informatikai platformon, kizárólag elektronikus úton valósul meg. Az úgynevezett *TÉR informatikai rendszer*ben kell elvégezni az értékelőnek az értékelést és a következő időszakra szóló követelmények, célok meghatározását. A TÉR alkalmas arra, hogy nyomon kövesse az értékelt korábbi értékeléseit, az értékelés változásait, a fejlődést.

10.5.3. A teljesítményértékelés szereplői

A foglalkoztatási jogviszony tartalmából adódóan a teljesítményértékelés alapvető szereplői az *értékelő vezető* és az *értékelt.* Az értékelő vezető az értékelt dolgozó munkáját közvetlenül irányító és azt a tárgyévben figyelemmel kísérni tudó munkahelyi vezető. Nem lehet értékelő vezető és részértékelést sem készíthet, aki kevesebb, mint *két hónap*ot volt az értékelt vezetője a tárgyévben, és az sem, aki fegyelmi vagy etikai eljárás hatálya alatt áll. Egy értékelő vezető legfeljebb ötven dolgozót és azok munkáját értékelheti. A limit meghatározását észszerűségi szempontok diktálják. A gyakorlati tapasztalatok szerint ennél több dolgozó munkáját és személyét már nem tudná az értékelő vezető az előírt szempontok szerint kellő megalapozottsággal értékelni.

Az értékelt az értékelő vezetőnek az a beosztottja, akinek a részére a tárgyidőszak elején teljesítménykövetelményeket, és amennyiben erre sor kerül, kompetenciacélokat határoztak meg. Esetükben is elmondható, hogy a tartós távollét, illetve munkahelyváltás kizárja vagy módosíthatja az értékelését. Fontos, hogy az értékelt tisztában legyen az értékelő személyével, az értékelés folyamatával és az értékelés szabályaival, valamint, ideértve a minősítést is, az észrevételezéssel, jogorvoslattal kapcsolatos jogaival.

A rendszer egyéb szereplőit *közreműködők*nek nevezzük, kiemelve az úgynevezett személyügyi központot, amely működteti a TÉR informatikai rendszert és szakmai, informatikai támogatást nyújt az egyes szerveknél értékelést segítő, ugyancsak közreműködőnek számító szakmai támogatóknak.[21]

[21] A személyügyi központ jogszabályokban meghatározott feladatait jelenleg a Belügyminisztérium egyik főosztálya látja el.

A rendvédelmi szervek körében fontos szerepet kap a *kontrollvezető,* aki az értékelő vezető felettese, legtöbbször a munkáltatói jogkört gyakorló vezető, és aki saját elhatározásból vagy az értékelt észrevételeire figyelemmel jogosult módosítani az értékelés megállapításait, eredményét.

10.5.4. A teljesítményértékelés folyamata

A teljesítményértékelés *folyamata* ugyan *egységes* mindhárom hivatásrend tekintetében, azonban az értékelési időpontok, egyes értékelési szempontok és következmények tekintetében *eltérések vannak.*

A tárgyév elején, az előző év értékelését követően az értékelő vezető legalább három, legfeljebb négy *teljesítménykövetelményt határoz meg.* Ha jogszabály vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése az ajánlott elemek alkalmazását rendeli el (például kompetenciák fejlesztése, stratégiai teljesítménykövetelmények meghatározása vezetők számára), az értékelő vezető ezek rögzítéséről is gondoskodik. Ezt követően a követelményeket ismerteti az érintettel, majd rögzíti a TÉR rendszerben.

Az értékelő vezető év közben a körülmények és a feladatok változása esetén *módosíthatja,* kiegészítheti a követelményeket, illetve az irányítási viszony megváltozása miatt részértékelést hajthat végre.

A tárgyévet követő év elején az értékelő vezető a TÉR informatikai rendszerben *elvégzi az értékelést* és azt követően *elkészíti a minősítést.* A teljesítményértékelés eredményét és a minősítés megállapításait egy *értékelő megbeszélés keretében* személyesen *ismerteti* az értékelttel. Az értékelés lezárását követően elkezdődik a következő tárgyévre vonatkozó értékelési folyamat, amelynek során figyelembe kell venni az előző évre vonatkozó megállapításokat és eredményeket.

10.5.5. Az értékelés eredményei

A teljesítményértékelési rendszerben, egységesen mindhárom hivatásrend tekintetében *0% és 100% közötti* skálán kell értékelni az egyes követelmények, mutatók teljesülését. Ezt az egyes részeredmények matematikai átlaga adja meg. A jogszabályok lehetővé teszik, hogy egyes értékelési elemeket az ágazati miniszter döntése alapján eltérő súllyal számítsák be. Az adott szervezetre érvényes módszertan alapján kiszámított átlagérték alapján *öt teljesítményszint*be kerülhetnek az értékeltek:

- A szint = kivételes teljesítmény (100%–90%)
- B szint = jó teljesítmény (89,99–70%)
- C szint = megfelelő teljesítmény (69,99–50%)
- D szint = átlag alatti teljesítmény (49,99–40%)
- E szint = elfogadhatatlan teljesítmény (39,99–0%)

Az értékelt számára történő visszajelzésen túl az egyes szintekhez kapcsolódóan a jogszabályok különböző személyügyi konzekvenciákra, intézkedésekre adnak lehetőséget, vagy intézkedések megtételére köteleznek.

10.5.6. A teljesítményértékelés hatása a jogviszonyra

A teljesítményértékelésnek és az arra alapozott minősítésnek több kapcsolódási pontja van a jogviszony többi eleméhez.

– illetményrendszerhez való kapcsolódása

A teljesítményértékelés eredményének figyelembevételével dönthet a munkáltató hivatásos állományú esetén a teljesítményjuttatás mértékéről.

– előmeneteli rendszerhez való kapcsolódása

Meghatározott teljesítményszint teljesítése feltétele a magasabb szintű munkakörbe, illetve vezetői munkakörbe kerülésnek, vagy ellenkezőleg alacsonyabb szintű munkakörbe helyezést, vezetői megbízás visszavonását eredményezheti.

– a karrierút támogatása

A karrierutak biztosítása, tervezése szempontjából a vezetői utánpótlás tervezésekor figyelembe kell venni a teljesítményértékelések és minősítések eredményeit.

– képzés, továbbképzés

A teljesítményértékelés megállapításainak figyelembevételével kell a következő évre szóló egyéni továbbképzési tervet kialakítani.

– jogviszony módosítása

Ha a teljesítményértékelés és annak alapján minősítés azt állapítja meg, hogy az értékelt alkalmatlan a munkaköre ellátására, kezdeményezhető más munkakörbe helyezése.

– jogviszony megszüntetése

Ha a teljesítményértékelés és annak alapján a minősítés elfogadhatatlan szintet állapít meg, helye van a jogviszony megszüntetésének.

10.5.7. A teljesítményértékelés kötelező elemei

a) Az egyéni teljesítménykövetelmények
A munkaköri feladatokból kiemelt és meghatározott követelmények lehetnek számszerűsíthető, mérhető mutatókból álló követelmények, vagy inkább minőségében megragadható, értékelhető követelmények, illetve ezek kombinációja. Ennek meghatározása alapvetően a munkakör tartalmától függ. A teljesítménykövetelmény akkor érheti el valódi célját, az ösztönző hatását, ha nem jelent túlzott, nem vagy alig teljesíthető feladatot az értékelt számára. A különösebb erőfeszítést nem igénylő, „alultervezett" feladatok pedig ugyancsak ellene hatnak a teljesítménymotivációnak.

b) A kompetenciaalapú munkamagatartás értékelése
Ennek értékelési tényezőit és az értékelési szempontjait a kormányrendelet részletesen meghatározza. Az egyes rész- és alterületek lényegében átfogják a napi munkavégzés során

elvárt magatartásokat, készségeket, kompetenciákat. A tizenöt értékelési tényezőt öt plusz egy csoportba osztva kell értékelni, és a csoportértékek átlaga adja meg a munkamagatartás összértékelését. Az egyes értékelési részterületek:

- szakmai professzionalitás,
- rendezettség,
- terhelhetőség,
- munkaidő(kihasználás) értékelése,
- személyes és szociális kompetenciák,
- a vezetés minőségi szempontjai (csak vezetői munkakörben levők esetén).

10.5.8. A teljesítményértékelés ajánlott elemei

Az előzőekben már szó volt a teljesítményértékelés ajánlott elemei alkalmazásának indokairól. Az e körbe bevont elemek közül a stratégiai teljesítménykövetelmények és az év közbeni többletfeladatok alapvetően a munkaköri feladatokhoz kapcsolódnak és valamilyen, az értékelttel szembeni többletigényt fogalmaznak meg. Az egyéni fejlesztési célok és a kompetenciák vizsgálata pedig az értékelt személyének, munkavégző képességének fejlesztését célozza meg.

A három hivatásrend közös teljesítményértékelési rendjének lényeges eleme a kormányrendeletben szabályozott közös kompetenciakészlet, kompetencia-térkép, amely megnevezésében és tartalmában egyaránt egységes értelmezésen alapul, és alkalmazása más területeken is (például munkaköri leírásban) azonos szempontok szerint történik.

10.5.9. A minősítés

A minősítés a közszolgálatban dolgozó *átfogó értékelés*e, annak megítélése, hogy az alkalmazott alkalmas-e arra, hogy a munkaköréből, hivatásából eredő feladatokat ellássa, ha igen, milyen szinten tesz eleget az elvárásoknak, milyen erényei és gyengeségei vannak a munkavégzéssel összefüggésben, milyen fejlesztést igényel, javasolható-e a karrierrendszer magasabb szintjére, vagy pedig munkakörváltásra, esetleg a jogviszony megszüntetésére van szükség.

A hivatásos állományúakra vonatkozó szabályozás *az éves teljesítményértékelésre alapozva évente*[22] határozza meg a minősítés szintjét, de a minősítőnek a minősítő lapon szereplő kérdésekre írásos véleményt is kell közölnie, illetve javaslatot tennie a szükségesnek tartott személyzeti intézkedésekre.

[22] A korábbi jogszabályi rendelkezések ötévenkénti minősítést írtak elő, de a gyakori személy- és munkakörváltozások miatt nem realizálódott a legalább két évet felölelő együttalkalmazás a vezető és a minősített között, ezért a személyi állomány jelentős részének vonatkozásában nem történt meg az esedékes minősítés.

10.6. A rendvédelmi szervek teljesítményértékelési rendszere

A közös közszolgálati teljesítményértékelési rendszer elemeinek ismertetése során már szó volt arról, hogy egyes elemek alkalmazása és az összértékelésen belüli súlyozása eltérő lehet az egyes hivatásrendeknél. Az *eltérések meghatározásá*t a jogállási törvények *miniszteri hatáskör*be utalták.

A Hszt. a teljesítményértékelés szabályozásánál abból az elvből, logikai kapcsolatból indul ki, hogy az egyén teljesítménye elválaszthatatlan az adott munkaközösség összteljesítményétől, a munkaszervezet egyes tagjai értékelésének összességében összhangban kell állnia a szervezet teljesítményével, ezért a törvény az ellátott munkakörök szintjétől függően beszámítani rendeli az egyén értékelésébe a szervezeti teljesítmény értékét. Ehhez természetesen szükség van a szervezetek tevékenységét mennyiségi és minőségi szempontból a lehető legobjektívabban mérni és értékelni képes módszertanra, megfelelő mutatókra.

A *szervezeti és egyéni teljesítményértékelés összekapcsolása* feltételezi, hogy a szervezeti teljesítmény értékelése megelőzi az egyéni értékelést. Ennek megfelelően tolódik el az egyéni értékelés ideje a kormánytisztviselők értékelési időpontjához képest.

A 2013-ban kidolgozott, és 2014-től alkalmazott szervezeti teljesítményértékelés rendszere egyik oldalról a szervezet alaptevékenységébe tartozó feladatok végrehajtásának eredményességét vizsgáló mutatókat tartalmaz, amelyek beszámítási rendszerét a jogszabály részletesen levezeti, másik oldalán pedig megjelennek a szervezet belső működésének milyenségét vizsgáló szempontok, amelyeket a jogszabály ugyancsak a rendvédelmi szervekre bontva tartalmazza. A szervezeti értékelést szervezeti szintenként, először a helyi szervek, majd a területi szervek s végül az országos parancsnokságok végzik el. Itt is rendező elv, hogy az alacsonyabb szintű alárendelt szervek összteljesítménye nem haladhatja meg a területi szerv, illetve a rendvédelmi szerv összértékelésének szintjét. Az egyes értékelési szintek meghatározása igazodik az egyéni teljesítményértékelésben meghatározottakhoz.

A szervezeti teljesítményértékelés amellett, hogy kihat az egyéni teljesítményértékelés eredményére is, alapjául szolgál a hivatásos állomány részére adható teljesítményjuttatásnak is, amennyiben az ágazati miniszter a rendvédelmi szerv összértékelése alapján meghatározza az állomány részére adható teljesítményjuttatás keretösszegét, amelyet az országos parancsnokok, majd a területi szervek vezetői osztanak tovább az irányított szerveknek, végül pedig a helyi vezetők a leosztott keretet használják fel a teljesítményjuttatásra.

A rendvédelmi szerveknél bevezetett egyéni teljesítményértékelés során a jogszabályban meghatározott arányban figyelembe kell venni a munkaszervezet szervezeti teljesítményének értékelését is. A *beszámítás* két irányban hat. Egyfelől az egyén szervezeti hierarchiában elfoglalt helye szerint: eltérő mértéket állapít meg a vezetők, a tiszti és a tiszthelyettesi, zászlósi munkakörök között. Másfelől figyelembe veszi a szervezeti szintet is (helyi, területi központi). A rendszert áttekintve megállapítható, hogy az *vezetésközpontú.* A vezetők esetében lényegesen nagyobb arányban rendeli beszámítani a szervezeti teljesítmény értékét, emellett a vezetők egyéni teljesítményértékelési elemei között is nagyobb szerepet kapnak a munkateljesítményre utaló mutatók.

A rendvédelmi szerveknél alkalmazott *kombinált teljesítményértékelési rendszer* az eddigi tapasztalatok alapján beváltotta a hozzáfűzött reményeket. Különösen igaz ez a szervezeti teljesítmények terén, a lakosságot is érintő mutatók javulásával, a szakmai munka színvonalának emelkedésével.

Ellenőrző kérdések

- Milyen kapcsolat van a teljesítményértékelés és közszolgálati/hivatásos jogviszony egyéb elemei között?
- Melyek a közszolgálati hivatásrendek közös teljesítményértékelésének alapelvei?
- Melyek a teljesítményértékelésben és a minősítésben elérhető értékelési szintek?
- Kik a teljesítményértékelés szereplői és milyen feladatokat látnak el?
- Melyek a teljesítményértékelés kötelező és ajánlott elemei?
- Milyen sajátosságai vannak a rendvédelmi szervek szervezeti teljesítményértékelésének?

Vákát oldal

11. Felelősség a közszolgálatban

György István – Bognár László

„Az embernek meg kell alkotnia saját magát: mivel a szabadságunk adott, lépten-nyomon választanunk kell, ami felelősséggel ruház fel bennünket.”

(Jean-Paul Sartre)[1]

A) Általános rész

11.1. A felelősség általános kérdései

A közszolgálat speciális alapelveiről szóló fejezetben (lásd: 2.3.7. pont) megemlítettük, hogy a közszolgálati alkalmazottakat *fokozott felelősség terheli,* vagy másként fogalmazva: nagyon sokféle módon és eljárásban lehet őket felelősségre vonni tevékenységük és magatartásuk kapcsán. Különösen szembetűnő ez, ha a magánszféra alkalmazottaira vonatkozó felelősségi szabályokkal vetjük össze akár a közszolgálati tisztviselőkre, akár a fegyveresekre irányadó szabályokat.

Bocsássuk előre, hogy ez a – később részletezett – összetett felelősségi rendszer (talán a látszat ellenére) a közszolgálati alkalmazottak *biztonságát szolgálja.* Ugyanis teljesen tiszta helyzetet teremt, ha az egyes rétegekre vonatkozó jogállási törvények meghatározzák, hogy a hatályuk alá tartozó alkalmazottakat milyen kötelességszegő magatartásuk esetén lehet felelősségre vonni, s tartalmazzák az eljárási szabályokat is, köztük a felelősségre vont alkalmazottak garanciális jogait. Ilyen szabályok nélkül beszűkül a foglalkoztatottak mozgástere, kevésbé tudnak védekezni az ellenük megfogalmazott „vádak” ellen.[2] (A garanciális jogokra a fegyelmi eljárás tárgyalása során hozunk példákat.)

---

[1] Idézi: Yalom, Irvin D. (2017): *Egzisztenciális pszichoterápia*. Ford. Adorján Zsolt. Budapest, Park Könyvkiadó.

[2] Szamel Lajos (1986): *Az államigazgatás felelősségi rendszere.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó (a továbbiakban: Szamel 1986). 55.

11.1.1. A felelősség általános fogalma[3]

A felelősség általános, köznapi fogalma az emberek együttélése során formálódott, gazdagodott. Két vetülete határozható meg: a felelősség belső és külső oldala. A belső az egyes emberek *felelősségtudata,* tehát az, hogy mindenkinek tisztában kell lennie a cselekményei következményeivel, s ezért el kell kerülnie minden olyan magatartást, helyzetet, amely mások bármilyen zavarásával, károsodásával, életének, egészségének, testi épségének veszélyeztetésével, életkörülményei megnehezedésével stb. jár.

> „Bizonyára el tudod képzelni, micsoda káosz lenne a világon, ha mindenki azt mondaná: »Független akarok lenni, felelősség nélküli, és szabadon ki akarom mondani, amit gondolok, és azt szeretném csinálni, amit én akarok.« Mindnyájunknak szabadságunkban van úgy beszélni és cselekedni, ahogy egyénileg akarunk – föltéve, hogy a beszédnek és cselekedetnek ez a »szabadsága« nem okoz kárt embertársainknak."[4]

Az emberek többségében a felelősségtudat a nevelés, együttélés során kialakul, megerősödik és meggyőződéssé válik. Másokat azonban a helytelen magatartás esetén alkalmazott hátrányos következmények, szankciók tartanak a helyes úton. A mindennapi életben alkalmazott „társadalmi szankciók" természetesen nem jogi jellegűek, hanem a szűkebb-tágabb közösség rosszallását fejezik ki.

A felelősség külső vetülete a *felelősségre vonás.* Köznapi értelemben valakit felelősségre vonni annyit tesz, mint hibáztatni valamely helytelen cselekedetéért, magatartásáért. A hibáztatás, negatív viszonyulás két szemponton alapszik: a *helytelen cselekedet*en és a *helytelen motiváción*. Ami az elsőt illeti, a változó társadalmak értékrendje is folyamatosan változik, így bizonyos magatartások, cselekedetek más-más megítélés alá eshetnek. Csak két példával élve: egyes korokban és társadalmi berendezkedésekben elítélik (jogilag is), ha valaki nem dolgozik, más társadalmakban ezt nem tartják negatív viselkedésnek. Léteznek országok, ahol különböző mértékben és módon, de megengedik az eutanáziát, máshol a társadalom nagy többsége mereven elzárkózik tőle.

A felelősségre vonás másik alapja a *helytelen motiváció,* a cselekedethez, magatartáshoz fűződő tudati viszonyulás. Az tehát, hogy a felelősségre vont nem tudja kimenteni magát tette miatt, mert tudta, hogy amit tesz helytelen, tudta, hogy negatív következményekkel járhat, és nem tett meg mindent a következmények elkerülése érdekében, sőt esetleg még kívánta is e következményeket (a részletekre a jogi felelősség körében visszatérünk). A motiváció vizsgálata nagyon sokszor elfogadottá, sőt kívánttá tehet látszólag negatív cselekedeteket. A fájdalomokozás például általában kerülendő a fejlett társadalmakban (elítélik a bántalmazást, kínzást), de természetesen mindenki elfogadja, ha a fogorvos csak fájdalomokozás útján tudja meggyógyítani betege fogát.

A *felelősségre vonás célja* mindig az, hogy visszaterelje a helytelen magatartást tanúsítót a társadalmilag elfogadott útra, hogy az „elkövető" tegye jóvá a hibáját. Sokszor azonban a jóvátételre már nincs mód, ilyenkor a társadalmak büntetni szoktak. A büntetés egyfelől

---

[3] Lásd erről részletesen Lövétei István (2007): A közigazgatás felelősségi rendszere. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC.

[4] Capote, Truman (1976): *Hidegvérrel.* Ford. Szíjgyártó László. Budapest, Európa Könyvkiadó. 164.

a rosszallást kiváltó magatartást tanúsítót akarja megjavítani, hogy máskor ilyen cselekményt már ne kövessen el. Ugyanakkor a büntetés a környezetnek is szól: figyelmezteti a többieket, hogy ők is szankcióban részesülhetnek hasonló helytelen magatartás esetén. Jogi nyelven az elsőt speciális prevenciónak (megelőzésnek), az utóbbit generális prevenciónak hívjuk.

Ez utóbbi megjegyzés visz el bennünket a felelősségnek mint *etikai kérdés*nek a vizsgálatához (lásd: 13. fejezet). Az etika tudománya a felelősség kapcsán ugyanis azt vizsgálja, hogy a magatartásra irányuló szándék mentesítheti-e a helytelen magatartást tanúsítót tettének következményei alól. E körben az etika két fő ágát különböztethetjük meg: a következményetikai és a szándéketikai irányzatot. A *következményetika* – röviden összefoglalva – csak a cselekedetet, magatartást vizsgálja, a motiváció másodlagos számára. Azaz: nem enged kimentést a motivációra tekintettel, bármilyen nemes cél sem lehet magyarázat a helytelen cselekedetre. Ezzel szemben a *szándéketika* szerint a motiváció a lényeg, a cselekmény a másodlagos, tehát mindig azt kell vizsgálni, hogy mit és miért akart elérni tettével a felelősségre vont.

11.1.2. A jogi felelősség

A jogi felelősség mint jogintézmény az imént vázolt általános felelősségi elvekre épül. Lényege, alapja azonban mindig valamilyen *jogi kötelezettség megsértése.* Tehát felelősségre vonásra csak akkor kerülhet sor, ha valaki egy jogi normában vagy egy azon alapuló egyedi jogi aktusban található kötelezettségét szegi meg. Általában való kötelezettségszegés nincs (tehát nem vonható fegyelmi úton felelősségre például egy kormánytisztviselő, mert a főnöke szerint nem viselkedik megfelelően, ha ilyen jogi normára nem tud hivatkozni).

A kötelezettségszegő magatartás lehet tevőleges és nem tevőleges. *Tevőleges magatartás,* cselekedet például a másnak szándékos károkozás vagy a minősített adat illetéktelen személynek való közlése. *Nem tevőleges magatartás* a mulasztás, tartózkodás, így például az ügyintézési határidő elmulasztása vagy az az eset, amikor egy köztisztviselő jogellenesen nem ad ki egy határozatot az ügyfélnek, s ezzel jogos érdekét sérti.

A jogi felelősség elemei (ugyancsak a felelősség általános fogalmából levezethetően) az objektív és a szubjektív oldal. Az *objektív oldal* a jogellenes, jogi normába ütköző, kötelezettségszegő magatartás, cselekmény tanúsítása vagy annak elmulasztása. Ennek megállapítása viszonylag egyszerű, különösen, ha a jogi normák egyértelműen határozzák meg a közszolgálati alkalmazottak kötelezettségeit. A *szubjektív oldal* a kötelezettségszegő magatartáshoz fűződő tudati viszony, tehát az, hogy a felelősségre vont tudta-e, illetve tudnia kellett-e, hogy a magatartása jogellenes, s hogy ezt a kötelezettségszegést akarta-e, vagy sem. Könnyen belátható, hogy ennek vizsgálata, bizonyítása már jóval nehezebb ügy. Jogi nyelven a szubjektív oldalt felróhatóságnak vagy másképpen *vétkességnek vagy vétlenségnek* hívjuk.

A vétkességnek két alakzata van: a *szándékosság* és a *gondatlanság.* Mint látni fogjuk, a kettő között alapvetően az a különbség, hogy a szándékos elkövető sokkal inkább azonosul jogszabálysértő tettével, mint a gondatlan. A szándékosság önmagában is kétféle lehet, egyenes és eshetőleges szándék. *Egyenes a szándék,* ha a felelősségre vont tudta, hogy a magatartása jogellenesen kötelezettségszegő, hátrányos következményekkel járó, s ezt kifejezetten akarta. Egyenes szándékkal okoz kárt a munkáltatójának az a kormánytisztviselő, aki úgy tiltakozik a szerinte túlzott teljesítménykövetelmények ellen, hogy a számítógépét

kidobja az emeleti irodája ablakából a betonjárdára, hogy soha többé ne lehessen rajta dolgozni. *Eshetőleges szándék*ról akkor beszélünk, ha a felelősségre vont – akárcsak az előbb – tisztában volt a cselekménye jogellenes és hátrányos következményeivel, s ebbe belenyugodott. Tehát nem kívánta kifejezetten a következményeket, de tudata átfogta azokat, és ennek ismeretében cselekedett. Az iménti példát folytatva, ha a tisztviselő a számítógép kidobásakor nem feltétlenül akarta tönkretenni a gépet, csak a munkától akart szabadulni, bár tudta, hogy a gép össze is törhet, eshetőleges szándékú volt.

A gondatlanságnak ugyancsak két alakzata van: a súlyos és az enyhe gondatlanság. A *súlyos gondatlanság* elhatárolása a szándékosságtól igen nehéz. Ugyanis itt arról van szó, hogy a felelősségre vont ugyanúgy tisztában van tette jellegével és következményeivel, mint a szándékos elkövető, de sem nem akarta azokat, sem nem nyugodott bele azokba, hanem könnyelműen bízott a hátrányos következmények elmaradásában. Maradva példánknál, a tisztviselő kidobja ugyan a számítógépet az ablakon, de egyáltalán nem szeretné, ha abban kár keletkezne, sőt épp ellenkezőleg: tettét csak demonstrációnak szánta. Végül az *enyhe gondatlanság* már alapjaiban különbözik az előbbiektől. Itt a felelősségre vont nem tudja, hogy a cselekedete jogellenesen kötelezettségsértő, sem azt, hogy hátrányos következményei lehetnek, de azért nem, mert elmulasztotta a tőle elvárható kellő figyelmet, körültekintést. Fenti példánk csak módosítva folytatható. Enyhe gondatlansággal okoz kárt a munkáltatójának a tisztviselő, ha a számítógépét (laptopját) a nyitott ablak párkányára teszi, amelyet aztán a huzattól becsapódó ablak kilök a járdára.

A két eddig elemzett oldal (objektív–szubjektív) egymáshoz való viszonyából következik két alapvető felelősségi forma: a szubjektív és az objektív felelősség. *Szubjektív felelősség*ről akkor beszélünk, ha a jogi kötelezettségét megszegő alkalmazott szándékossága vagy gondatlansága bizonyítható. Ha ezek egyik alakzata sem áll meg, tehát a felelősségre vont vétlen volt, felelősségét megállapítani és bármilyen szankciót kiszabni nem lehet. Más a helyzet az *objektív felelősség*nél. Itt elegendő a jogszabályba ütköző, kötelezettségszegő magatartás elkövetése, a vétkességet nem kell vizsgálni. Tehát a közszolgálati alkalmazott vétkességére tekintet nélkül felelősségre vonható, és vele szemben a jogszabályban rögzített szankció alkalmazható pusztán jogszabálysértő magatartása miatt. Esetleges vétlensége sem kimentő ok. A közszolgálatban mind a szubjektív, mind az objektív felelősségre találunk példát, amelyeket a maguk helyén be is mutatunk.

„A felelősség tehát a következő komponensek eredője: az akarat elhatározásra képes személy (vagy személyek); a norma, amely valamely közösség által elvárt magatartást megfogalmaz; a normát megszegő emberi magatartás; a szankció a normaellenes magatartásért és annak alkalmazhatósága, illetve alkalmazandósága, s a szankcionálhatóság sine qua non-jaként az érvényesítésére képes hatalom; a felelősségre vonás, amely a nélküle absztrakt felelősséget konkretizálja."[5]

11.1.3. A közszolgálat összetett felelősségi rendszere

Utalva a bevezetőben írtakra, abban egyetértés mutatkozik a szakirodalmakban, hogy a közszolgálati alkalmazottak összetettebb felelősségi rendszerrel bírnak, mint a munkajog

[5] Szamel 1986. 47.

hatálya alá tartozók, de abban már eltérnek az álláspontok, hogy milyen *felelősségi formák* érvényesülnek a közszolgálatban.

A közszolgálati törvényekben szabályozott felelősségi formákkal kapcsolatban nem lehet vita, így tehát (a közalkalmazottak kivételével) minden rétegnél beszélhetünk *fegyelmi felelősség*ről, és általánosan érvényesül a *kártérítési-anyagi felelősség* is (ezekről az alábbiakban részletesen szólunk).

Abban sincs vita, hogy a közszolgálati alkalmazottak *fokozott büntetőjogi felelősség*gel tartoznak vagy hivatalos, vagy közfeladatot végző személyekként. E felelősségi forma tárgyalása más tantárgyak körébe tartozik, így ezt nem tárgyaljuk részletesen. Csak megjegyezzük, hogy a fokozott felelősség abban áll, hogy bizonyos bűncselekményeket csak közszolgálati alkalmazottak követhetnek el (például hivatali visszaélés, kényszervallatás), másokat bárki, de a közszolgálati alkalmazottakat szigorúbban büntetik értük (például közokirat-hamisítás, személyes adattal való visszaélés).

Egyetértés mutatkozik abban is, hogy megkülönböztethetjük az úgynevezett *eredményfelelősség*et. Az eredményfelelősség alapvetően a vezetőkkel szemben érvényesíthető felelősségi forma. Hátterében az húzódik meg, hogy a vezetők felelősséggel tartoznak egy adott szervezetnek (például a közigazgatási államtitkár) vagy szervezeti egységnek (például a főosztályvezető) a hatékony, szakszerű s így eredményes munkájáért. Tehát a vezetői munkakörrel, megbízással nemcsak jogok, de súlyos kötelezettségek is járnak.

Az eredményfelelősség azonban egy tekintetben alapvetően különbözik az eddig említett felelősségfajtáktól. Abban ugyanis, hogy a szó szoros értelmében ez *nem jogi jellegű* felelősség. Ez alatt azt kell érteni, hogy e felelősségre vonás bekövetkeztéhez nincs szükség valamely jogszabályban foglalt kötelezettség megszegésére. Lehet, hogy az így felelősségre vont vezető soha, semmilyen jogi kötelezettségét nem szegte meg. A vele szemben felhozott kifogás „csak" annyi, hogy az általa vezetett szervezet vagy szervezeti egység nem működik megfelelően. Így a következmény sem valamilyen rosszalló, a vezetőt megbélyegző büntetés, hanem a vezetői munkakör átalakítása nem vezetőivé, vagy a vezetői megbízás visszavonása. Természetes, hogy ez is kellemetlenül érinti a közszolgálati alkalmazottat (mind anyagi, mind erkölcsi értelemben), de az esetek többségében a volt vezetők a közszolgálati jogviszonyukat megtartják és hasznos tagjai maradnak a szervezetnek. Ugyanis be kell látni, hogy a vezetéshez nem elegendő a kellő szakértelem és tapasztalat, hanem más tulajdonságok is szükségeltetnek, amelyek híján vezetőként nem lehet eredményesen dolgozni, de beosztottként igen.

Végül vitatott az úgynevezett *politikai felelősség* léte a közszolgálati alkalmazottak körében. A vita akörül van, hogy a politikai úton felelősségre vonható, közigazgatási feladatokat ellátó szereplők (például miniszterelnök, miniszterek, államtitkárok, polgármesterek stb.) közszolgálati alkalmazottak-e. Az első fejezetben rögzített határozott álláspontunk szerint a politikusok nem részei a közszolgálati karnak, hiszen tevékenységüket többnyire nem élethivatásként gyakorolják, képesítési előírásoknak nem kell megfelelniük. A tényleges közszolgálati alkalmazottak többségével szemben (de az igazságszolgáltatásban, a közigazgatásban, a rendészeti feladatokat ellátó szerveknél és a honvédségnél foglalkoztatottaknál különösen) a politikai semlegesség a megkövetelt, így velük kapcsolatban a politikai felelősség értelmezhetetlen.

11.1.4. A fegyelmi felelősség

A közszolgálati alkalmazottakkal szemben érvényesített egyik legáltalánosabb felelősségi forma a fegyelmi felelősség. Ezt a felelősségi típust egyedül a közalkalmazottaknál nem találjuk, bár korábban a Kjt. is tartalmazta. A kikerülés oka feltehetően az, hogy a közalkalmazottak jogállását a jogalkotó erőteljesen közelítette a magánszférában dolgozó, s így a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállalók jogállásához. S minthogy az Mt. nem ismeri a fegyelmi felelősséget (mert az a már kifejtett álláspontunk szerint komoly védelmet nyújt a foglalkoztatottnak), a Kjt.-ből is kiemelték ezt a jogintézményt. A teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy az Mt. szabályozza a munkavállaló vétkes kötelezettségszegéséért alkalmazandó jogkövetkezményeket (amely rendelkezéseket a Kjt. szabályozási megoldása szerint a közalkalmazottakra nézve is alkalmazni kell), s a kollektív szerződésre vagy a munkaszerződésre bízza a hátrányos jogkövetkezmények körének megállapítását. A törvény azonban sem a jogkövetkezmények fajtáit, sem az eljárásrendet nem rendezi, csak néhány általános előírást fogalmaz meg (például a jogkövetkezmény nem sértheti a munkavállaló emberi méltóságát, a vagyoni jellegű jogkövetkezmény pedig nem haladhatja meg egyhavi illetményének összegét). Így hiányoznak a munkavállaló (és a közalkalmazott) számára garanciális védelmet biztosító szabályok.

A többi rétegnél azonban a jogállási törvényekben, illetve az eljárást szabályozó végrehajtási kormányrendeletekben részletesen rendezett jogintézmény a fegyelmi felelősség.

Ami a fegyelmi felelősség *fogalmát* illeti, mind a hazai, mind a nemzetközi jogforrásokban szinte egyforma rendelkezéseket találunk: az a közszolgálati alkalmazott követ el fegyelmi vétséget, aki a jogviszonyából fakadó kötelességét vétkesen megszegi. A fogalom azért is ilyen általános, mert a jogállási törvények általában nem tartalmaznak olyan fejezetet, amely az alkalmazottak valamennyi kötelezettségét egy helyen felsorolnák. Így bármilyen jogszabályban foglalt kötelezettség megsértése alapul szolgálhat a fegyelmi eljárás megindításához.

„… az államigazgatási [ma közigazgatási, szerk.] alkalmazottak fegyelmi felelősségének alapja a vétkes és jogellenes kötelezettségszegés, ideértve az álláshoz méltatlan magatartás tanúsítását a szolgálaton kívül is. A kötelesség azonban túlzottan általános fogalom ahhoz, hogy reá felelősséget lehessen alapítani. Ugyanakkor viszont sehol sem sikerült eddig az államigazgatási alkalmazottak kötelességeinek olyan tökéletes kataszterét összeállítani, a büntetőjogihoz hasonló olyan tényállások gyűjteményét produkálni, amelyiknek egy-egy elemét adott magatartással összevetve eldönthető, hogy fegyelmileg szankcionálható kötelezettségszegés történt-e. Az államigazgatásban ugyanis a szerv jellegétől, a feladatoktól és a hatásköröktől, az alkalmazott munkakörétől stb. függően a kötelezettségek rengeteg változatban és összefüggésben jelentkeznek. Ezeknek egzakt fegyelmi tényállásokba foglalása megoldhatatlannak bizonyult…”[6]

A fogalomból kitűnik, hogy a fegyelmi felelősség *szubjektív alapú,* csak szándékosság vagy gondatlanság esetén lehet az alkalmazottal szemben szankciót kiszabni. Az is általánosan alkalmazott megoldás, hogy az egyes vétségi alakzatokhoz a jogalkotók nem rendelnek külön-külön szankciókat (nem mondják ki, hogy egyenes szándék esetén ilyen, enyhe gondatlanság esetén meg amolyan büntetés jár), hanem a büntetést kiszabó vezető vagy testület mérlegelési jogkörébe utalják ezt a kérdést.

---

[6] Szamel 1986. 63.

Mindezzel kapcsolatban lássuk, milyen *fegyelmi büntetések*et ismerünk a hazai és a nemzetközi gyakorlatból:

- vannak csak rosszallást kifejező, más következménnyel nem járó büntetések: figyelmeztetés, megrovás,
- sok büntetés a zárt (zártabb) rendszerű közszolgálatokban az előmenetelre gyakorol hatást: a várakozási idő meghosszabbítása, visszavetés fokozatokban, besorolásban, beosztásban,
- léteznek tisztán anyagi jellegű büntetések: pénzbírság, kedvezmények megvonása,
- végül lehetnek a jogviszony fennállására ható büntetések: a kinevezés felfüggesztése meghatározott időtartamra (az illetmény megvonásával vagy csökkentésével), elbocsátás, hivatalvesztés.

A fegyelmi büntetéseknek általában eltérő *hatálya* van. A hatály azt jelenti, hogy a közszolgálati alkalmazott mennyi ideig köteles számot adni arról, hogy büntetésben részesült, illetve mennyi ideig kell elviselnie a büntetés negatív következményeit. A leghosszabb hatálya általában a besorolásban, beosztásban való visszavetésnek és a hivatalvesztésnek van.

A jogszabályok részletesen rendezik a *fegyelmi eljárás* menetét, rögzítve a munkáltató és az alkalmazott eljárási jogait és kötelezettségeit is. Ha általánosítani akarunk, megállapíthatjuk, hogy a fegyelmi eljárásoknak általában *négy szakasza* van. Az első a fegyelmi eljárás *megindítása,* amely többnyire a munkáltatói jogkör gyakorlójának (a vezetőnek) a feladata. A második a *vizsgálati szakasz,* amelyben a vezető által kijelölt alkalmazott vagy esetleg testület feltárja az eset összes körülményét, s megállapítja, hogy történt-e kötelességszegés, ha igen, azt az eljárás alá vont követte-e el, s milyen vétkességi alakzatban (vagy vétlenül). Ebben a szakaszban különösen fontos az eljárás pontos szabályozottsága, valamint az, hogy az eljárás alá vont rendelkezzék garanciális jogokkal (például ügyvédet fogadhasson, minden okiratot megismerhessen, meghallgassák, bizonyítási indítványokat tehessen, és így tovább). A harmadik szakasz a *fegyelmi tárgyalás* szakasza, amelyben egy testület (fegyelmi tanács), vagy a munkáltatói jogkör gyakorlója megismerve a vizsgálat eredményeit, meghallgatva az eljárás alá vontat, esetleg újabb bizonyítási eljárást lefolytatva dönt a kiszabandó büntetésről vagy annak mellőzéséről. A negyedik szakasz végül a *jogorvoslati eljárásé.* A fegyelmi büntetést kapó közszolgálati alkalmazott hivatásrendekként eltérő fórumrendszer igénybevételével, de végül is mindenhol független bírósághoz fordulhat.

11.1.5. A kártérítési-anyagi felelősség

A kártérítési felelősség olyannyira általános jogintézmény, hogy még a Kjt. és az Mt. is szabályozza. Ennek oka az, hogy ha egy munkáltató kötelezni akarja a foglalkoztatottját a neki okozott kár megtérítésére, azt csak jogilag nagyon pontosan szabályozott keretek között tehesse.

A kártérítési felelősségnek *három iránya* lehet. Az első, amikor a közszolgálati alkalmazott okoz kárt a munkáltatójának. A második, amikor a munkáltató szerv okoz kárt az alkalmazottjának. S végül a harmadik, amikor a közszolgálati alkalmazott nem a szolgálatadójának, hanem egy harmadik személynek okoz kárt (természetesen feladatkörében eljárva).

Ha a közszolgálati *alkalmazott* okoz kárt a *munkáltatójának,* a felelősségi szabályrendszer két típusa következhet be. Az általánosabb, gyakoribb a *szubjektív alapú* felelősség. Ekkor a közszolgálati alkalmazott úgy szegi meg vétkesen a jogviszonyából fakadó kötelezettségét, hogy azzal még kárt is okoz. Tehát a munkáltatónak bizonyítania kell a kötelességszegő magatartást, a vétkességet, a kár keletkezését s végül a kötelességszegő magatartás és a keletkezett kár közötti okozati összefüggést is. A fogalmat elemezve megállapíthatjuk, hogy egyáltalán nem kizárt, hogy a kártérítési eljárással párhuzamosan fegyelmi eljárást is lefolytatnak, és fegyelmi büntetést is kiszabnak.

A szubjektív alapú kártérítési eljárásokban általában más megoldást alkalmaz a jogalkotó, mint a fegyelmi eljárások során. Itt ugyanis maga a törvény szabja meg, hogy a vétkesség melyik alakzatához milyen következményt fűz. Természetes, hogy a szándékos károkozás esetén az alkalmazottnak a teljes kárt meg kell térítenie, a gondatlan károkozásnál azonban csak az illetménye meghatározott erejéig felel.

A közszolgálati alkalmazott károkozásának másik fajtája az *objektív alapú* felelősség, amikor a jogalkotó bizonyos esetekben az alkalmazottat vétkességére tekintet nélkül is kártérítésre, mégpedig a teljes kár megtérítésére kötelezi. Ezeknek az eseteknek korlátozott a száma, s két általános típusa említhető meg röviden. Az egyik a pénztárosok, leltárosok felelőssége, ők a megállapított természetes veszteségen (káló) felüli kárt kötelesek megtéríteni. A másik esetben a közszolgálati alkalmazott valamely dolgot (mobiltelefon, laptop) úgy vesz át a munkáltatójától, hogy azt vissza kell majd szolgáltatnia, kizárólagosan használja és őrzi. Ha az esedékességkor nem tudja visszaadni a tárgyat, a teljes kárt meg kell térítenie, még akkor is, ha esetleg ellopták tőle.

A *kártérítési eljárás* szabályai – néhány kivételtől eltekintve, amelyeket most nem tárgyalunk – általában megegyeznek a fegyelmi eljárás szabályaival.

A kártérítési felelősség második iránya az, amikor a *munkáltató szerv okoz kárt* a közszolgálati alkalmazottnak. Ez a felelősségfajta mindig objektív, tehát a szolgálatadó a vétkességére tekintet nélkül (ami nehezen is lenne vizsgálható) a teljes kárt meg kell térítse. Ez alól a fő szabály alól a jogszabályok tartalmazhatnak bizonyos észszerű kivételeket. Ilyen lehet az úgynevezett *vis maior,* amikor a közszolgálati tisztviselő ugyan a munkahelyén szenved kárt, de azt elháríthatatlan külső körülmény (például földrengés) okozta. Amennyiben a munkáltató nem vagy nem teljes mértékben szándékozik megtéríteni a közszolgálati alkalmazott kárát, az a bírósághoz fordulhat jogorvoslatért.

Végül a kártérítési felelősség utolsó esetében a *közszolgálati alkalmazott harmadik személynek* okoz kárt. Ennek a kártérítési alakzatnak az a feltétele, hogy az alkalmazott feladatkörében (például a kormánytisztviselő közigazgatási jogkörben) járjon el a károkozáskor. Tehát önmagában a közszolgálati alkalmazotti mivolt nem alapozza meg ezt a kártérítési formát, közfeladat ellátása során kell a kárt okozni (például az ügyfélnek). Ha tehát a kormánytisztviselő letöri régi haragosa autójának tükrét, az általános polgári jogi kártérítési szabályok szerint kell, hogy helytálljon. A tárgyalt felelősségi formában nem az alkalmazott tartozik közvetlen felelősséggel a harmadik személy felé, hiszen ő nem a saját, hanem a munkáltató jogkörében járt el. Tehát a munkáltató felel a kárért, méghozzá a teljes kárt vétkességre tekintet nélkül meg kell, hogy térítse (objektív felelősség). Ez a megoldás egyrészt abból adódik, hogy a munkáltató felelős az alkalmazottja tevékenységéért, másrészt pedig a kárt elszenvedő is nagyobb biztonsággal jut a pénzéhez, ha egy szervvel, és nem egy alkalmazottal áll szemben. Más kérdés aztán, hogy a kár megtérítését követően a szerv

az alkalmazottja felé fordul, és a korábban tárgyalt szubjektív felelősségi alakzat szerint követeli az alkalmazott helytállását. Az eljárási kérdések körében meg kell jegyezni, hogy a károsult harmadik személy a bíróság előtt követelheti a kára megtérítését.

Ellenőrző kérdések

- Melyek a felelősség belső és külső vetületei?
- Mi a jogi felelősség alapja?
- Mit jelent az objektív felelősség?
- Melyik a fegyelmi eljárás második szakasza és mi a lényege?
- Ha a közszolgálati alkalmazott okoz kárt a munkáltatójának, mitől függ a helytállásának mértéke?

B) Hivatásos szolgálati jogviszony

11.2. Felelősségi rendszerek a hivatásos szolgálati jogviszonyban

A hivatásos szolgálati viszony alapvető jellemzője, hogy a szolgálatellátást, a tevékenységeket, az eljárásokat, valamint a hivatásos állományú cselekvési lehetőségeit és kötelezettségeit jogszabályok részletesen meghatározzák. A szolgálati viszony másik alapvető jellemzője a tevékenység sajátos irányítási eszköze, a *parancs,*[7] az irányítási joggal rendelkező elöljáró, felettes megfellebbezhetetlen, minden körülmények között végrehajtandó döntése, utasítása. A Hszt. ezt azzal fejezi ki, hogy a szolgálati viszonyt különleges közszolgálati jogviszonyként jellemzi, amelyben a hivatásos állományú „szigorú függelmi rendben, akár életének és testi épségének kockáztatásával … teljesíti" a szolgálatát.[8]

A korábban már kifejtettek szerint a szolgálati viszony mint különleges közszolgálati jogviszony tartalma több, mint a napi szolgálatellátásra vonatkozó szabályok betartása és a feladatok teljesítése a meghatározott követelményeknek megfelelően. Ez a többlet a hivatásos léthez, az önként vállalt hivatás gyakorlásához tartozó – a társadalom által is elvárt – magatartási és erkölcsi szabályok betartása.

A hivatásos szolgálat szabályokkal és követelményekkel körbebástyázott foglalkozás és egyben életforma, egy szóval *hivatás,* amely a hivatásos állományú életét és személyiségét is befolyásolja. A szabályok betartásának és a követelmények, elvárások teljesítésének igénye nem lehet öncélú, azoknak kapcsolódniuk kell a rendvédelmi szerv céljaihoz, feladataihoz és mindenekelőtt a szervek tevékenységét – elsősorban hatásköreit és eljárásait – meghatározó normákhoz, valamint az azok végrehajtását biztosító szervezeti és irányítási rendszerhez, környezethez.

Alapvető szervezeti érdek, hogy az írott szabályok és követelmények, valamint az azok végrehajtását szolgáló elöljárói parancsok minden körülmények között érvényre jussanak, teljesüljenek. Ennek eszköze lehet a pozitív motiváció, a dicséret és jutalmazás vagy például az előmenetel biztosítása, illetve a számonkérés vagy a felelősségre vonás. A szervezeti működés, az irányítás erejének és tekintélyének biztosítása feltételezi, hogy a szabályok megszegése, a követelmények nem teljesítése számonkérhető legyen, és azt valamilyen, a felelőssé tehető hivatásosra nézve hátrányos jogkövetkezmény (például büntetés, kártérítés stb.) alkalmazásával párosítsák.

---

[7] Parancs alatt kell érteni az arra feljogosított felettes, a szolgálati elöljáró minden olyan szóban vagy írásban közölt döntését, amelyben a hivatásos állományút valamilyen cselekvésre vagy annak mellőzésére utasítja, függetlenül attól, hogy az címében, alakszerűségében hogyan jelenik meg, hogyan történik a közlése (például utasítás, intézkedés, szóban, elektronikus úton). Fontos azonban, hogy a parancs kiadója rendelkezzen az adott tárgyban intézkedési, parancskiadási hatáskörrel és a parancsadás szándéka egyértelmű, a tartalma a címzett számára érthető és végrehajtható legyen.

[8] Hszt. 13. §.

11.2.1. A felelősség tárgyi tartalma

A hivatásos állományú a szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabályok és normatív rendelkezések keretei között felelősséggel tartozik a magatartása, a cselekedetei valós vagy lehetséges[9] következményeiért. Ez a megállapítás azonban csak több feltétel együttes teljesülése esetén helytálló.

Az egyik feltétel azt biztosítja, hogy a szolgálati viszony keretében fennálló bármilyen felelősséget csak *jogszabály*ban vagy annak keretei között kiadott *alacsonyabb szintű norm*ában meghatározott rendelkezésre, azok megsértésére lehet alapítani. A másik feltétel szerint a jogszabályra alapozott felelősség is csak akkor érvényesíthető, ha a hivatásos állományú személye, a tanúsított vagy elmulasztott magatartása és annak valós vagy lehetséges következményei (sérelem) között valamilyen ok-okozati és tudati kapcsolat van. A jog nyelvére lefordítva ez a *felróhatóság.* A harmadik feltétel az *eljárási garancia,* azaz felelősséget megállapítani és érvényesíteni csak a Hszt.-ben és a végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott eljárási rendben és hatásköri szabályok szerint lehet. Végül negyedik feltétel a jogkövetkezmények alkalmazásának *törvényessége*, vagyis az, hogy jogkövetkezményként (büntetés, kártérítés vagy egyéb represszió) is csak jogszabályban[10] meghatározott intézkedéseket, hátrányokat lehet alkalmazni.

11.2.2. Felelősségi formák a szolgálati viszonyban

A szolgálati viszony keretei között többféle felelősségforma és szint található. Ezeket *két csoport*ba sorolhatjuk. Az egyik a *külön eljárás*i rendben megállapítható felelősségi alakzatok (például fegyelmi, kártérítés), a másik a szolgálati munkáltatói jogkör keretében érvényesített *egyéb* munkáltatói elvárás, követelmény nem vagy nem megfelelő szintű teljesítése miatti *represszió.* Az utóbbira példa az összeférhetetlenség megszüntetésének elmaradásából eredő jogkövetkezmény vagy például szándékos magatartással összefüggő keresőképtelenség miatti csökkentett összegű kereset (távolléti díj) alkalmazása.[11] Ez a fejezet csak a külön eljárási rendben érvényesíthető felelősségi alakzatokat tárgyalja. Ezek:

- a fegyelmi eljárás, valamint annak összefüggései a büntető- és szabálysértési eljárással,
- a méltatlansági eljárás,
- a Becsületbíróság eljárása,
- az etikai eljárás,
- a kártérítési eljárás.

---

[9] A felelősség szempontjából nemcsak a ténylegesen bekövetkezett materiális kár vagy jogsérelem lehet értékelés tárgya, hanem a sérelem bekövetkeztének veszélye is.

[10] A Hszt. vagy a végrehajtási rendeletére alapozott, jogszabálynak nem minősülő normatív intézkedés, utasítás sem állapíthat meg a jogszabályi kereteket meghaladó jogkövetkezményt, másfelől egy ilyen utasítás, intézkedés a jogkövetkezmény kötelező alkalmazása alól sem adhat felmentést.

[11] Hszt. 147. § (8) bekezdés.

11.2.3. A fegyelmi felelősség megállapításának szabályai

a) A fegyelem és annak megsértése

A rendvédelmi szervek tevékenységét, így az egyes hivatásos állományú cselekvési lehetőségeit, eljárásait és döntéseit rendkívüli mértékben és szükségszerűen[12] behatárolják a különböző szintű szabályok. Jellemzően a szabályok többsége részletező, többségében kógens, azaz eltérést nem megengedően írja elő, hogy mit és hogyan kell cselekedni, illetve mit nem lehet tenni. Ehhez társul a szervezet működését meghatározó szigorú alá-fölé rendeltség és a parancs feltétlen uralma. E szabályozási és működési környezetben a fegyelem nem más, mint a szolgálatellátás során a szabályok és azok keretei között kiadott parancsok maradéktalan érvényesülése és az ezt megvalósító, a kötelességszerű, jogkövető magatartás. Mindebből következik, hogy a szabályok be nem tartása vagy a szabályok érvényesülését akadályozó magatartás (tevékenység vagy mulasztás) *kötelességszegés*nek minősül, és ha abban a hivatásos állományú *vétkessé*ge is megállapítható, megvalósul a *fegyelemsértés.*

A hivatásos állományra vonatkozó szabályozás sokáig fegyelmi eljárás keretében rendelte elbírálni az olyan jogsértő vagy egyébként elítélendő magatartásokat is, amelyek szorosan nem függtek össze a szolgálat ellátásával, de a hivatásos lét, a hivatás és ezzel együtt a rendvédelmi szerv tekintélyét sértették vagy veszélyeztették. Ezeket a szolgálati tevékenységgel nem összefüggő kifogásolható magatartásokat a Hszt. úgy ítéli meg, hogy a méltatlansági eljárás körébe tartoznak. A méltatlansági eljárás célja annak megállapítása, hogy az érintett hivatásos állományú állományban maradhat-e vagy sem.

b) A fegyelmi felelősség általános szabályai

A Hszt. meghatározza a fegyelmi eljárás alá tartozó ügyek körét, valamint az egyéb, a szolgálati viszonyon kívüli ugyancsak vétkességen alapuló jogsértések: a szabálysértés, a bűncselekmény és a fegyelemsértés viszonyát.

Alapvető szabály, hogy fegyelmi eljárás keretében kell minden *a szolgálat ellátásával kapcsolatos kötelességszegő magatartás*t kivizsgálni, a felelősség fennállásáról vagy hiányáról dönteni és természetesen a szükségesnek ítélt büntetés kiszabásáról rendelkezni.[13]

Az eljárási kötelezettség akkor is fennáll, ha a vizsgált magatartás valamilyen bűncselekmény törvényi tényállását is megvalósítja, vagy éppen szabálysértésnek is minősül. Ilyenkor beszélünk *párhuzamos eljárások*ról. Ez azt jelenti, hogy az azonos tényállásból származó, de különböző jogágak rendelkezésein alapuló felelősségek egyidejűleg, párhuzamosan is érvényesíthetők, mint például a büntetőjogi és a fegyelmi felelősség.

Ez alól a törvény tesz néhány *kivétel*t. A *szabálysértés* olyan jogellenes és felróható cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyet a szabálysértésről szóló törvény

---

[12] A köz szolgálatára létrehozott szervezetek, így a rendvédelmi szervek eredményessége, céljainak teljesülése csak a törvényes működés keretei között fogadható el a társadalom számára, ezért szükségszerűen szabályokkal kell behatárolni e szervek működését, hatáskörét. A szabályozottság szintje és mélysége egyfelől szorosan összefügg azzal, hogy a szerv működése milyen mértékben érintheti, esetleg korlátozhatja az állampolgári jogokat, másfelől a működés sajátosságai mennyire igénylik a tevékenység, a jogok és kötelezettségek részletes szabályozását.

[13] Fegyelemsértést követ el, és fegyelmi eljárás keretében felelősségre kell vonni a hivatásos állomány tagját, ha a szolgálatteljesítésre vagy a szolgálati viszonyára vonatkozó kötelezettségét vétkesen megszegi. Hszt. 181. § (1) bekezdés.

szabálysértésként határoz meg.[14] Ha ezt a hivatásos állományú a szolgálati helyen vagy szolgálat ellátásával összefüggésben követi el, akkor nem a szabálysértési eljárást kell lefolytatni, hanem az ügyet fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni.[15] A parancsnok fegyelmi jogköre értelemszerűen csak az irányítása alatt álló hivatásos állományúra terjed ki, ezért ha a szabálysértés elkövetésével nem hivatásos állományú is gyanúsítható, annak felelősségéről a hatáskörrel rendelkező szabálysértési hatóság dönt,[16] és ugyancsak a szabálysértési hatóság dönt, ha a hivatásos állományú szolgálati viszonya a szabálysértés fegyelmi jogkörben történő elbírálása előtt megszűnik. Ugyancsak kivonja a fegyelmi jogkör alól az elzárással is sújtható szabálysértéseket, mivel azokról csak bíróság rendelkezhet.[17]

A *büntetőeljárás és a fegyelmi eljárás viszonyá*t, a párhuzamos felelősség elvét a Hszt. és a Be. néhány esetben megtöri.

A büntetőjog sajátos területét képezik a katonai bűncselekmények. Ezek szinte mindegyikében a jogalkotó olyan magatartásokat rendel büntetni, amelyek kizárólag a szolgálattal, az alá-fölé rendeltségi viszonnyal összefüggésben követhetők el, és az elkövetőjük csak az lehet, aki a rendvédelmi szervek tagja – ide nem értve a NAV hivatásos állományát.[18] A katonai bűncselekmények egyik alakzata a katonai vétségek. Ezek tartalmuk – így különösen az elkövetési magatartás, a sértett jogviszonyok, valamint a tárgyi súlyuk (társadalomra veszélyességük) – alapján, csak alapos mérlegeléssel határolhatók el a fegyelemsértésektől. Ennek megfelelően a jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy a katonai vétségnek (is) minősülő vétkes kötelezettségszegés esetén lehetővé teszi annak egy eljárásban, fegyelmi jogkörben történő elbírálását a Btk.-ban meghatározott büntetések és intézkedések helyett, így mellőzve a külön fegyelmi eljárást és fegyelmi büntetés kiszabását.

A katonai vétségek parancsnoki hatáskörben történő elbírálásának komoly jogtörténeti és alkotmányossági szempontokat is érintő jogelvi előzménye van, amelyről a büntetőjogi tanulmányok keretében részletesebben lesz szó.[19]

c) A fegyelmi eljárás

A Hszt. eljárási és érdemi döntési kötelezettséget állapít meg az arra hatáskörrel rendelkező vezetőnek, ha a hivatásos állományú a szolgálatteljesítésre vagy a szolgálati viszonyára vonatkozó kötelezettségét vétkesen megszegi, azaz fegyelemsértést követ el. Ebből következik az *eljárási kötelezettség,* a *személyhez kötöttség* és a *döntési kötelezettség* elve.

– Eljárási kötelezettség: *Ha a kötelezettségszegés gyanúja merül fel, akkor az illetékes parancsnok köteles azt kivizsgálni és a felelősség megállapításra intézkedni.*

[14] Szabs. tv. 1. §.

[15] Nem alkalmazhatók a szabálysértésre vonatkozó szabályok, ha a szabályszegés miatt közigazgatási bírság kiszabásának van helye. Hszt. 186. § (2) bekezdés.

[16] Az eljáró szabálysértési hatóság dönt a hivatásos állományú felelősségének arányáról, ha a szabálysértést többen, adott esetben ellenérdekű félként követték el, például közlekedési baleset esetén. Ilyenkor a fegyelmi ügyben eljáró parancsnok csak a hivatásos állományú büntetésének mértékéről dönthet.

[17] Szabs. tv. 9. §.

[18] A Btk. 127. § (1) bekezdése nem vonja a katona fogalma alá a rendvédelmi szervek tisztjelölti állományát és értelemszerűen a hivatásos állományból nyugállományba helyezetteket sem.

[19] A jelenlegi szabályozás lényege az, hogy a katonai vétség ügyében eljáró ügyész dönthet arról, hogy parancsnoki fegyelmi eljárásra utalja-e az ügyet, feltéve, hogy a terhelt hivatásos állományú azt nem kifogásolja. A jogorvoslat tekintetében a kiszabott fenyítéssel szemben benyújtott keresetet pedig nem a szolgálati jogviszony szabályai szerint a munkaügyi bíróság, hanem a katonai ügyekben illetékes büntetőbíróság bírálja el.

– Személyhez kötöttség: *A fegyelmi eljárás mindig konkrét személlyel, a vétkes kötelezettségszegéssel gyanúsítható hivatásos állományúval szemben indítható, nincs helye „ismeretlen tettes" elleni fegyelmi eljárásnak.*
– Döntési kötelezettség: *Az eljárás során a vétkes felelősségről vagy annak hiányáról, a felelősség megállapítása esetén a fegyelmi büntetésről (fenyítés) az eljáró parancsnoknak érdemi, indokolással alátámasztott döntést kell hoznia.*

A fegyelmi eljárást meghatározó másik alapvető jogalkotói szándék az eljárás és az annak során kiszabott fenyítés rendeltetésében fogalmazódik meg. Ez pedig a *szolgálati rend és fegyelem védelme,* az eljárás alá vont személynek és másoknak a fegyelemsértéstől való visszatartása. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a fegyelmi eljárás során teljes körűen fel kell deríteni a tényállást és a fegyelemsértés körülményeit, az annak bekövetkeztét elősegítő okokat, körülményeket, amiből további intézkedések származhatnak a rend és a fegyelem védelme érdekében. Másfelől pedig azt jelenti, hogy a fenyítés kiszabásánál a fegyelemsértés súlyán és az elkövető személyéhez köthető körülményeken túl mindig figyelembe kell venni a vétkes kötelezettségszegésnek az adott szervezeti egység tevékenységére, állományára gyakorolt hatását is.

További alapelv, hogy a vétkes kötelezettségszegés elkövetőjének, a kötelezettségszegés mibenlétének (tényállás és a megszegett szabály megállapítása), valamint a vétkesség fokának (szándékosság, gondatlanság) bizonyítása az *eljáró parancsnok kötelessége,* a hivatásos állományú nem kötelezhető arra, hogy az „ártatlanságát" bizonyítsa, és arra sem, hogy magára nézve terhelő, a kötelezettségszegést elismerő nyilatkozatot tegyen.

A fegyelmi felelősségre vonás egyik korlátja az *elévülés,* az idő múlása. A Hszt. hasonlóan a többi felelősség megállapítására irányuló eljáráshoz megkülönböztet objektív és szubjektív elévülési határidőt. Az *objektív elévülési határidő* azt jelenti, hogy a fegyelemsértés elkövetése óta eltelt határidő után már nincs törvényes lehetőség a fegyelmi eljárás megindítására és a felelősség megállapítására. Az objektív elévülési határidő a fegyelmi eljárásban három év, de bűncselekmény megvalósulása esetén ennél hosszabb is lehet, igazodva a büntetőeljárás szabályaihoz. A *szubjektív elévülési határidő* azt jelenti, hogy az eljárásra jogosult parancsnok, vezető csak a fegyelemsértésről, szabálysértésről való tudomásszerzésétől számított határidőn belül jogosult az eljárás megindítására. A szubjektív elévülési határidő három hónap, és attól a naptól kell számolni, amikor az eljárás megindítására jogosult parancsnok vagy vezető rendelkezik azokkal az információkkal (kötelezettségszegés gyanúja és az elkövetéssel gyanúsítható személy ismerete), amelyek alapján az eljárás törvényesen megindítható. Mindkét határidő *jogvesztő.*

A Hszt. részletesen szabályozza – jórészt a büntető jogszabályokkal összhangban – azokat a körülményeket, amelyek a vétkességet kizárják, *mentesít*enek a felelősségre vonás alól.[20] Ezek közül külön kell szólni az elöljáró parancsa alapján elkövetett jogsértésekről, kötelezettségszegésekről. A szolgálati viszony meghatározó jellemzője a parancs iránti feltétlen lojalitás, az engedelmesség. A hivatásos állományúnak a törvény amellett, hogy kötelezi a parancs feltétlen teljesítésre, védelmet is nyújt arra az esetre, ha a kiadott parancs jogellenes cselekedetre irányul. Az ilyen parancs teljesítéséért az azt kiadó felel, a végrehajtója nem. E *védelem* azonban *nem feltétlen.* A hivatásos állományú fegyelmi felelőssége megállapítható, ha tudta,

[20] Hszt. 183. §.

hogy a kiadott parancs jogellenes cselekményre irányul, és parancs végrehajtása előtt elmulasztotta erre a körülményre a parancs kiadójának figyelmét felhívni. Még ebben az esetben sem mentesül a felelősség alól, ha a parancs bűncselekmény elkövetésére irányul, és ezzel a körülménnyel a hivatásos állományú tisztában volt.[21]

A fegyelmi eljárás *alanya* a fegyelmi jogkör gyakorlója és az eljárás alá vont hivatásos állományú. A fegyelmi jogkör általános gyakorlója az állományilletékes parancsnok, akinek a hatásköre az alárendeltségében működő szervezeti egység állományára terjed ki. A törvény által bizonyos esetekben a fegyelmi jogkört vagy az egyes fenyítési nemek alkalmazását meghatározott magasabb szintű vezető (országos parancsnok, miniszter) hatáskörébe utalja. A hivatásos állományú fegyelmi eljárás alanya csak az adott rendvédelmi szervnél fennálló jogviszonyának tartama alatt lehet.

Az eljárásnak *további szereplői* is vannak. Ezek közül kiemelkedik a vizsgáló, aki a fegyelmi jogkör gyakorlójának megbízása alapján lefolytatja a bizonyítási eljárást, a vizsgálatot, és annak alapján javaslatot tesz az eljárás lezárására, a fenyítés kiszabására vagy az eljárás megszüntetésére. A vizsgálót rendvédelmi szerv adott szervezeti egységében ilyen munkakörben dolgozó munkatársai közül, vagy eseti jelleggel, az eljárás alá vonttal legalább azonos rendfokozati csoportban vagy magasabb beosztásban dolgozó hivatásosok közül lehet megbízni.

Az eljárás fontos szereplője a *jogi képviselő,* akinek széles körű megismerési és indítványozási jogai vannak. A jogi képviseletet ügyvéd mellett elláthatja érdekképviseleti szerv is vagy az állománynak az eljárás alá vont által megbízott tagja.

A fegyelmi eljárás sajátos jogintézménye az eljárás alá vont beosztásából való *felfüggesztés*e, amely tényleges tartalmát illetően a szolgálati helytől való ideiglenes távoltartást, a szolgálati jogok részleges megvonását jelenti. Erre *két okból* kerülhet sor: ha a jelenléte a vizsgálat befolyásmentes és eredményes lefolytatását veszélyeztetné, vagy ha a cselekmény súlya, jellege miatt a hivatásos szolgálatban tartása a rendvédelmi szerv tekintélyét veszélyeztetné. A felfüggesztés legfeljebb három hónapig, büntetőeljárás miatt történő felfüggesztés esetén legfeljebb tizennyolc hónapig tarthat, amelynek tartama alatt a hivatásos állományú illetménye legfeljebb 50%-os mértékben visszatartható.

A vizsgálat befejezését[22] követően az érdemi döntés meghozatala előtt a fegyelmi jogkör gyakorlója köteles *személyesen meghallgatni* az eljárás alá vontat, és ennek figyelembevételével a döntését indokolással ellátva meghozni: fenyítést kiszabni vagy az eljárást megszüntetni.

A fegyelmi jogkör gyakorlójának döntésével szemben az eljárás alá vont *panasszal élhet* a döntést hozó szolgálati elöljárójánál. A másodfokon eljáró *felülvizsgálati jog*a igen széles körű: helyben hagyhatja, hatályon kívül helyezheti vagy megváltoztathatja az elsőfokú döntést. A másodfokon hozott döntés azonban már csak a munkaügyi bíróság előtt vitatható. A szolgálati viszony fenyítéssel való megszüntetése esetében közbenső felülvizsgálati fórumként kell igénybe venni az új jogintézményként bevezetett *Becsületbíróság*ot.

A fegyelmi eljárásban kiszabható fenyítéseket a Hszt. a következőkben határozza meg.

A hivatásos állomány tagjával szemben a következő *fenyítések* alkalmazhatók:

– feddés,
– megrovás,

[21] Btk. 130. § (1) bekezdés.

[22] A fegyelmi vizsgálat tartama harminc nap, amely egy alkalommal további harminc nappal meghosszabbítható.

- pénzbírság,
- egy fizetési fokozattal egy évre való visszavetés,
- a fizetési fokozatban való előlépés várakozási idejének meghosszabbítása hat hónaptól két évig terjedő időtartamra,
- eggyel alacsonyabb rendfokozatba hat hónaptól két évig terjedő időtartamra történő visszavetés,
- alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés, egy évtől két évig terjedő időtartamra, vagy
- a szolgálati viszony megszüntetése.[23]

A fenyítések egy része csupán az elöljáró rosszallását fejezi ki, mint például a feddés és a megrovás, más formái azonban tényleges anyagi és más materiális hátránnyal járnak, vagy éppen a szolgálati viszony megszűnését eredményezik. Emellett a hivatásos állományú a fenyítés kiszabását és végrehajtását követően a törvényben meghatározott ideig a fenyítés hatálya alatt áll. Ez azt jelenti, hogy annak tartama alatt a hivatásos állományú hátrányt szenvedhet az előmenetelben és például kizárható egyes juttatásokból és támogatásokból.

A Hszt. XV. fejezetének, valamint a végrehajtására kiadott BM rendeletnek[24] a fegyelmi eljárásban gyakorolható *jogokat és kötelezettségeket* részletesen leíró szabályai azt a célt szolgálják, hogy garanciákat biztosítsanak a tisztességes és törvényes eljárásra, az igazság kiderítésére, a megalapozott és indokolható döntések meghozatalára.

11.2.4. A méltatlansági eljárás

A hivatásos állományú szolgálaton kívüli kifogásolható magatartásának értékelésére és szankcionálására két lehetőség kínálkozik. Az egyik az MRK által indított etikai eljárás. A másik a szolgálati viszonyban való megtarthatóságot vizsgáló méltatlansági eljárás.

A méltatlansági eljárás *alapja* csak olyan szolgálaton kívüli magatartás lehet, amely a rendvédelmi szerv működésébe vetett *közbizalmat* súlyosan *veszélyezteti*.[25] Ez a cselekmény nem feltétlenül valósít meg bűncselekményt vagy szabálysértést. Az eljárás *célja* a tényállás tisztázása mellett, hogy érvekkel, *bizonyítékkal támassza alá* a közbizalom súlyos veszélyeztetését. Azaz nem elegendő annak megállapítása, hogy a cselekmény alkalmas a közbizalom súlyos veszélyeztetésére, hanem a veszélyeztetés tényleges bekövetkeztét kell megfelelő érvekkel alátámasztani.

A méltatlansági eljárást az állományilletékes parancsnok, tábornok esetében a miniszter rendeli el, és a vizsgálatot követően dönt abban a kérdésben, hogy fennáll-e a rendvédelmi szerv működésébe vetett közbizalom súlyos veszélyeztetése, vagy sem. Ha igen, akkor intézkedik a szolgálati viszony megszüntetéséről, ha nem, akkor az eljárás semmilyen kihatással nem lehet az érintett szolgálati viszonyára és előmenetelére.

---

[23] Hszt. 185. § (1) bekezdés.

[24] 11/2006. (III. 14.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról.

[25] Hszt. 86. § (2) bekezdés d) pont.

A méltatlansági eljárás számos elemében *átveszi a fegyelmi eljárás szabályait,* azonban a méltatlanságot megállapító döntés önállóan nem támadható meg jogorvoslattal, csak az arra alapozott munkáltatói intézkedés a szolgálati viszony megszüntetése miatti *jogvita* keretében.

11.2.5. A Becsületbíróság eljárása

A Becsületbíróság a Hszt.-vel bevezetett jogintézmény, amelynek hatásköre elsődlegesen a szolgálati viszony megszüntetésének *három esetéb*en a szolgálatban megtarthatóság megállapítására terjed ki. Ez a három eset:

- a minősítés alapján történő hivatásos szolgálatra vonatkozó alkalmatlanság kimondása,
- a méltatlanságra alapozott szolgálati viszony megszüntetése,
- a fegyelmi fenyítésként történő szolgálati viszony megszüntetése.

Döntési kompetenciája csupán arra terjed ki, hogy a rendelkezésre álló iratok alapján *állást foglaljon* abban, hogy a hivatásos állományú *méltó-e* arra, hogy szolgálati viszonyát fenntartsák, de nem vizsgálhatja a tényállás megalapozottságát. Ha a szolgálati viszony megszüntetés fenyítés alkalmazását nem tartja indokoltnak, az ügyet új fenyítés kiszabására visszautalja az eljáró parancsnoknak.

A Becsületbíróság a Hszt. hatályba lépését követően kialakított további hatásköre az *egészségkárosodási eljárás*ban a hivatásos állományú közrehatása tárgyában történő állásfoglalása.

A Becsületbíróság eljárását az érintett hivatásos állományú vagy jogi képviselője kezdeményezheti, és a sérelmezett döntést hozó elöljáró hívja össze. Tagjait és elnökét rendvédelmi szervenként, kifogástalan magatartású hivatásosok közül, rendfokozati csoportonként felállított, legfeljebb ötvenfős lista (névjegyzék) alapján választják ki. Elnökét a MRK Elnöksége jelöli ki. Tagjait az összehívó elöljáró választja ki.

11.2.6. Az etikai eljárás

Az új közszolgálati életpályák kialakítása során kiemelt szerepet szántak a *közszolgálat ethosz*ának. A Hszt. azzal oldja fel, hogy egyfelől a törvényben nevesíti azokat az erkölcsi elvárásokat, hivatásetikai alapelveket,[26] amelyeket a hivatásos állományúnak minden körülmények között meg kell tartania. Ugyanakkor a hivatásos állományú kifogásolható magatartásának „erkölcsi megítélése" a hivatásos állomány tagjaiból álló köztestület, a MRK hatáskörébe tartozik. Az MRK megalkotta a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexet, valamint az Etikai Eljárási Szabályzatot és létrehozta az Etikai Bizottságot.

A hivatásos állományúval szemben etikai eljárást *bárki kezdeményezhet.* Az Etikai Bizottság az eljárás eredményeként, ha az etikai vétség megállapítható, fegyelmi eljárást vagy kifogástalan életvitel ellenőrzését kezdeményezheti, illetve saját hatáskörben figyelmeztetést vagy megrovást alkalmazhat.

---

[26] Hszt. 14. § (1) bekezdés.

11.2.7. A kárigény érvényesítése, a kártérítési eljárás

A munkajog világának, így a szolgálati viszonynak is közös elveken nyugvó területe a jogviszony alanyainak egymással szemben érvényesíthető kárigénye és annak ellentéteként a másik féllel szemben fennálló kárfelelőssége, illetve a kárigény érvényesítésének módja és feltételei.

A kárigény nem más, mint az anyagi javakban, vagyonban bekövetkezett vagy várhatóan bekövetkező és jól meghatározható *csökkenés* vagy *elmaradó bevétel,* amely a törvényben meghatározott oksági kapcsolatban áll a másik fél tevékenységével, továbbá a *jogcím,* amely alapján a kár megtérítése jogi úton *kikényszeríthető.* A Ptk.-val összhangban a munkajogi szabályozás is kiemelte a károk köréből a személyiségi jog megsértéséből eredő nem vagyoni kárt, és annak reparációját a Ptk. alkalmazásával sérelemdíjjal kívánja megoldani.[27]

A kártérítés szabályrendszere alapvetően az alábbi *rendezőelvek*en nyugszik a munkajogban, és így a szolgálati jogviszonyban is:

- kizárólag a jogviszonnyal összefüggésben, az annak alapján végzett tevékenység során keletkezett kár érvényesíthető,
- a kár keletkezésének oksági kapcsolatban kell állnia a másik fél magatartásával,
- a kártérítésnek törekednie kell az eredeti állapot helyreállítására, a kár megtérülésére,
- a feleket kárenyhítési kötelezettség terheli,
- a károsult fél felróható közrehatása csökkentheti a kárigényt, vagy éppen mentesíthet alóla.

Hatodik alapelvként kell még számba venni a *bizonyítási teher megosztásá*t, amelyet a jogalkotó elsősorban arra hárít, akinek érdekében áll az adott tény, körülmény bizonyítása, de a szabályozás figyelembe veszi a felek közötti erőviszonyokat is.

A *kárenyhítési kötelezettség* mindkét felet terheli függetlenül attól, hogy ki az igényérvényesítő. Annak elmaradása csökkenti az érvényesíthető kár mértékét. A kártérítési eljárásban is érvényesülnek a szolgálati jogviszony egyes alapelvei, mint a jóhiszemű eljárás és a *kölcsönös együttműködés* elve.

a) A hivatásos állományú kárfelelőssége

A hivatásos állományú kárfelelőssége alapvetően *vétkességi alapú*, azaz a szolgálati viszonyból eredő valamely kötelezettségének vétkes (szándékos vagy gondatlan) megszegésével okozott kárt meg kell térítenie. A vétkesség fennállását, a kár keletkezését és mértékét, valamint az okozati összefüggést a vétkes magatartás és a kár keletkezése között a munkáltatói szervnek kell bizonyítania. Ezek együttes feltételek, ha bármelyik hiányzik, abban az esetben nincs helye kárigény érvényesítésének.

A *megtérítendő kár* lehet a munkáltató eszközében, vagyonában vagy az érdekkörében, őrizetében, használatában levő egyéb dologban bekövetkezett értékcsökkenés, javítási költség vagy a megrongálódott, megsemmisült dolog helyébe lépő új dolog beszerzési költsége.[28] A kár mértékét csökkenteni kell a károsodott dolog értékesítéséből vagy más jogcímen (például biztosítás) kapott összeggel. Kárként lehet megállapítani a munkáltatónak a károkozással összefüggő bevételkiesését is.

---

[27] Hszt. 256. §.

[28] Így például nincs akadálya annak, hogy a rendvédelmi szerv másik munkavállalójának vagy harmadik félnek okozott kár miatti megtérítési kötelezettségét tovább hárítva érvényesítse az igényét a kárt ténylegesen okozó hivatásos állományúval szemben.

A *szándékosan okozott kár*t teljes összegében meg kell téríteni, függetlenül a károkozó jövedelmétől.

A *gondatlansággal okozott kár*t is teljes összegében meg kell téríteni, azonban a kártérítés összege nem haladhatja meg a károkozó egyhavi alapilletményének 50%-át. A gondatlanságból okozott kár esetén azonban a kártérítés a károkozó háromhavi illetménye erejéig érvényesíthető, ha a kár a gazdálkodási szabályok megsértésével, ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával, hatósági jogkörben eljárva vagy jogellenes utasítás végrehajtásából eredően keletkezett.

A teljes kárfelelősség fennáll *vétkességre tekintet nélkül,* ha a kizárólagos használatra és megőrzésre jegyzéken átvett elszámolásköteles dologban keletkezik kár, feltéve, hogy a kizárólagos rendelkezés és biztonságos megőrzés számára biztosított. Hasonló szabályok érvényesülnek a pénztár kezelésével megbízottak esetében azzal a különbséggel, hogy jegyzék, elismervény hiányában is fennáll a kárfelelősség.

A kárfelelősség sajátos területe a *leltárhiányért viselt felelősség,* amely nem vétkességi alapú, s az objektív felelősség körébe tartozik. Leltárhiány nyilvánvalóan csak raktári készletben, raktárban őrzött és kezelt dologban keletkezhet és akkor, ha a hiány bekövetkezésének oka nem állapítható meg. A törvény ez esetben is *több feltétel együttes meglét*ét követeli meg a kár érvényesítéséhez:

- a raktár, a raktári készlet kizárólagos kezelése, a biztonságos őrzés feltételei biztosítottak legyenek,
- a raktárosi feladatokról és felelősségről a raktár, illetve a raktári készlet átvétele előtt tájékoztatták,
- a raktéri készletet leltár alapján, jegyzéken átvette.

A munkáltató kárigényének érvényesítése a Hszt.-ben és a végrehajtási rendeletében meghatározott eljárási rendben a munkáltatói jogkört gyakorló állományilletékes parancsnok feladata. A káreljárás során meg kell határozni a keletkezett kár mibenlétét és a kárként megállapítható összeget, a károkozó magatartást és a kettő közötti okozati összefüggést, valamint a vétkesség fokát. Mindezek figyelembevételével az állományilletékes parancsnok *határozat*ban dönt a megfizetendő kártérítésről. A kártérítésre kötelezéssel szemben a hivatásos állományú az országos parancsnoknál *panasszal élhet,* ha pedig az számára eredménytelennek bizonyul, a bírósághoz fordulhat további jogorvoslatért.

b) A rendvédelmi szerv kárfelelőssége

A rendvédelmi szerv mint munkáltató, vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékben felel a hivatásos állományúnak a szolgálati viszonyával összefüggésben keletkezett káráért. A rendvédelmi szerv mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt az ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje, vagy a kárt elhárítsa. Nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amelyet a károsult vétkes magatartása okozott.[29]

[29] Ilyen lehet például a szolgálatban ittas vezetéssel okozott balesetből eredő kár vagy olyan személyes használati tárgy elvesztése a szolgálati helyen, amelynek bevitelét a munkáltató megtiltotta vagy biztosította a tárolására kijelölt helyet.

Bizonyítási teher elsődlegesen a károsulton van. Neki kell bizonyítani a kár bekövetkeztét és azt, hogy az a szolgálati jogviszonyával összefüggésben keletkezett.

A rendvédelmi szerv ugyancsak az objektív felelősség alapján teljes körű kártérítéssel tartozik a szolgálattal összefüggésben bekövetkezett *baleset*ből eredő kárért, illetve a szolgálatellátással összefüggésben keletkezett *betegség* vagy azzal összefüggésben súlyosbodott *más betegség* kapcsán keletkezett kárért.[30]

A *munkáltató kárfelelősségének terjedelme szélesebb,* mint a hivatásos állományút terhelő kárfelelősség. A kárigényekbe be kell fogadni nemcsak a dologi javakban keletkezett károkat és az elmaradt jövedelmet, hanem baleset, betegség esetén minden olyan költséget, amely az egészség helyreállításához szükségesen felmerült, ideértve a hozzátartozók részéről felmerült költségeket is, valamint a jövőre nézve várható jövedelem csökkenését, megváltozott egészségből eredő többletkiadásokat is. Utóbbiak tekintetében jellemzően járadékot állapítanak meg a hivatásos állományú részére, amely – a körülmények változása folytán – bármelyik fél kezdeményezésére módosítható. Ha a keletkezett és a várható kár összege nem számítható ki pontosan, a törvény lehetőséget ad az egyösszegű, úgynevezett általános kártérítés megállapítására is.

A munkáltató kötelezettsége, hogy a *káreseményről való tudomásszerzést követő tizenöt napon belül* kárigény benyújtására szólítsa fel a károsultat, és tájékoztassa annak szabályairól. A benyújtott kárigényről a munkáltatói szerv hatvan napon belül nyilatkozik. Annak részben vagy egészben történő elutasítása esetén közvetlenül a bírósághoz fordulhat az igény érvényesítője.

Ellenőrző kérdések

- Határolja el egymástól a fegyelmi és a méltatlansági eljárást!
- Sorolja fel a fegyelmi eljárás alá tartozó ügyfajtákat, és végezze el azok elhatárolását!
- Kik a fegyelmi eljárás alanyai, mi a vizsgáló és a jogi képviselő jogállása az eljárásban?
- Milyen ügyekben járhat el a Becsületbíróság?
- Mit jelent a vétkességi alapú és az objektív kárfelelősség, és ezek hogyan érvényesülnek?
- Melyek a hivatásos állományú és hozzátartozója által rendvédelmi szervvel szemben érvényesíthető kárelemek?

[30] A betegségek szolgálattal való összefüggésének megállapítása bonyolult feladat, elsősorban a szolgálati tevékenységből adódó terheléseket, munkakörülményeket kell számba venni és másodsorban az egyéni adottságokat. Ennek megfelelően ezeket meg kell különböztetni az úgynevezett sorsszerű, az emberi szervezet elhasználódására, egyéni körülményeire visszavezethető megbetegedésektől (például infarktus, cukorbetegség stb.).

12. A közszolgálati pálya biztonsága

Linder Viktória – Bognár László

> *„A pályabiztonság fokozza a közszektor állandóságát és stabilitását, de ugyanakkor ezt hatékony mobilitási politikának kell ellensúlyoznia. Olyannak, amely képes megakadályozni a túl hosszú ideig azonos állást betöltő személyi állomány folyamatos motivációvesztését."*
>
> (Danielle Bossaert)[1]

A) Általános rész

A pályabiztonság a közszolgálatban alapvető jelentőséggel bír. Sokak számára épp az állami alkalmazás biztonsága jeleníti meg azt a vonzerőt, amely miatt előnyben részesítik a közszolgálati foglalkoztatást a bizonytalanabb magánszférával szemben. Mint látni fogjuk, az utóbbi évtizedekben a jogintézmény némileg átalakult.

12.1. A pályabiztonság jellemzői a különböző közszolgálati modellekben

A pályabiztonság foka azt mutatja meg, hogy az állam által foglalkoztatott tisztviselő alkalmazása mennyire biztos és garantált a közszolgálati rendszerben; milyen módon szűnhet meg, illetve szüntethető meg jogviszonya, milyen jogi rendelkezések és intézmények védik az állásában, illetve a pályáján. A pályabiztonság a klasszikus közszolgálati rendszerekbe sorolást tekintve elviekben igen különböző mértékű lehet, ám a nemzetközi gyakorlat arról tanúskodik, hogy a jogállami demokráciákban a közigazgatás alkalmazottai még ma is nagyfokú védettséget élveznek.

12.1.1. Pályabiztonság a zárt, karrierrendszerű közszolgálati modellben

A megelőző évszázadokban az állami foglalkoztatás, a közszolgálat akkoriban kialakult zárt rendszere – az általa nyújtott kizárólagos előnyök révén – igen nagy presztízsnek örvendett, amelyben az alkalmazás biztonsága jelentős szerepet játszott. Így írt erről

[1] Bossaert, Danielle (2005): *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants: From Life Tenure to More Flexible Employment Relations?* Maastricht, EIPA (a továbbiakban: Bossaert 2005). 37.

Max Weber: „… abban az esetben, ha a közszolgálati alkalmazottak nem élveznek speciális – közjogi – státuszt, s ennek részeként fokozott jogi védelmet, nem életpályára alkalmazzák őket, és nem vonatkoznak rájuk sajátos etikai szabályok, a társadalom tárt kapukat nyit a »szörnyű korrupció« előtt, amely aláássa az államnak a társadalom irányítására való képességét."[2]

A tradicionális közszolgálatban a jövendőbeli alkalmazott magas szintű iskolái elvégzése után jutott be a megbecsült, jól fizető, biztos, a magánmunkaerő-piacon foglalkoztatott munkavállalóval szembeni összehasonlításban számos plusz előnyt felmutatni képes állásba. A közszolgálati pálya kiszámítható volt, úgy az előmenetel és a szolgálati idő növekedésével arányosan emelkedő illetmény, mint az állás biztonsága tekintetében. A klasszikus karrierrendszerű közszolgálat egyik ismérve volt a közjogi alapon kinevezett alkalmazott életpályára történő alkalmazása és elmozdíthatatlansága. Az állam tisztviselője, hacsak nem követett el súlyos fegyelmi vétséget, az évek múlásával előre kiszámítható, biztos pályája végén igen tisztes ellátást nyújtó szolgálati nyugdíjba vonulhatott. Ennek az élethosszig tartó foglalkoztatásnak egyik fontos célkitűzése volt, hogy védje a tisztviselőt a politikai hatalom befolyásától, biztosítsa számára a kormányzati ciklusoktól és kurzusoktól független szakmaiságot. Az állami foglalkoztatás nagyfokú megbecsülést, magas presztízst élvezett, amellyel az állam, a társadalom és annak tagjai a köz érdekében betöltött hivatást ismerték el. Az állam garantálta tisztviselője és családja számára a biztos megélhetést, cserébe a szolgálatvállalótól azonban elvárt volt, hogy életét teljes odaadással, semlegességgel, a mindenkori vezetéshez lojálisan a köz szolgálatának szentelje. Ebben a karrierrendszerben – ahol a tisztviselők generációinak különböző korcsoportjai egymás mellett és egymást váltva szerezték meg a közfeladatok ellátásához szükséges gyakorlatot, adták át a tudást, a szakértelmet – egyben vitték tovább a közigazgatási szervezet fontos tőkéjét, az úgynevezett *intézményi emlékezet*et.

Max Weber az intézményi emlékezetről

A Max Weber által az 1920-as évek elején leírt „ideáltipikus" bürokráciamodellnek megfelelően, a köztisztviselőt és a politikust az őket terhelő felelősség különbözteti meg. A köztisztviselői ethoszhoz *(Beamtenethos)* hozzátartozik, hogy a vezetés által elfogadott döntéseket végrehajtja még abban az esetben is, ha nem ért azokkal egyet.[3]

A közszolgálatnak általánosságban is alapvető jellemzője, hogy nagyobb alkalmazási biztonságot nyújt dolgozóinak, mint a magánszféra munkáltatói. Ez a pályabiztonság a zárt közszolgálati modellben teljes körben érvényesül, erről kapta elnevezését is: *karrier- vagy zárt rendszer.* Jóllehet, modern világunkban a hivatás megválasztása terén a lehetőségek körének kibővülése teljes mértékben átformálta a munkaerőpiacot, a pályabiztonság vélhetőleg még ma is a legnagyobb vonzerőt jelenti a foglalkozást, hivatást választók számára. A közszolgálatban munkát vállalók egy része e stabilitásért cserébe akár azt is vállalja, hogy jövedelme adott esetben szerényebb mértékű, illetve szerényebb mértékben növekedhet, mintha a versenyszférában helyezkedne el (lásd a közszolgálati alkalmazottak jogairól és kötelességeiről szóló 8. fejezetet).

[2] Weber, Max (1987): *Gazdaság és társadalom.* 1. köt. Ford. Erdélyi Ágnes. Budapest, KJK.
[3] Weber 1987.

A fejlett demokráciákban az állammal mint munkáltatóval szemben a társadalom tagjai magasabb szintű elvárásokat támasztanak. Az államot és a nevében eljáró szerveket mint munkáltatót példamutatás kötelezi, amelyet kiemelt figyelem is kísér. Az államtól joggal várható el, hogy a köz érdekében tevékenykedő alkalmazottjaival szemben humánus módon bánjon, védelemben részesítse őket. Egyben mutasson is példát a munkaerőpiac többi munkáltatója számára.

A közszolgálat zárt rendszerében a különböző alkalmazási elemek – mint például a toborzási eljárások, a karrier fejlődése, az illetményrendszerek, a társadalombiztosítási juttatások, a nyugdíj, az etika és a felelősség – vonatkozásában jelentős különbségek jelentkeznek a magánszektor és a közszféra között. A munkaerőpiacnak effajta kettéosztása a világ országainak zömében ma is így működik. Az állami szolgálatban állók jogviszonyát a legmagasabb szintű jogforrások szabályozzák, beleértve az alkotmányi rendelkezéseket is. A magánszektorban ezzel szemben – csakúgy, mint a nyílt rendszerű közszolgálatokban – a munkafeltételek meghatározásában a munkáltatók és a munkavállalók közötti érdekegyeztetésnek, a társadalmi párbeszédnek is meghatározó szerepet biztosítanak, és az esetek zömében a jogviszony alakítására a kollektív szerződések hatása döntő. Mindez nem jelenti azt, hogy a zárt rendszerben – különösen a fejlett nyugati demokráciákban – a tisztviselők érdekképviseletei kihagyhatók lennének a rájuk vonatkozó viszonyokat rendező jogszabályok előkészítési folyamatából.[4]

A hagyományos karrierrendszerek előnyei ugyanakkor másik oldalról hátrányt is jelentenek. Ennek oka, hogy a korábbi időkben a tisztviselő a köznyelvben elterjedt úgynevezett *„nyugdíjas állásában”* akkor sem veszélyeztette alkalmazását, ha nem teljesített megfelelő szinten. A karrierrendszerek nem ösztönöztek megfelelően hatékonyságra, eredményességre, hiszen a közszolga különösebb teljesítménykényszer nélkül lépeget(het)ett előre az előmeneteli rendszerben, és pályabiztonságának köszönhetően elbocsátására nem volt lehetőség.

Az *elmozdíthatatlanság elve* a karrierrendszerű közszolgálatokban – ilyen a német, a francia és még számos európai ország közszolgálata is – megingathatatlanul *tovább él* a közszolgálati szabályozásban és kultúrában. Az e mögött álló ideológia szerint az állam abban az esetben várhatja el szolgálatvállalójától a lojalitást, a többletkötelezettségek vállalását – az esetek többségében kevéssé versenyképes illetményekért –, ha cserébe azok számára, akik életpályájukat a köz szolgálatának kívánják szentelni, biztosítja a védettséget. Azonban a közszolgálat ma már nem működhet úgy, mint évszázadokkal ezelőtt, ugyanis a társadalom elvárja az államtól, hogy hatékonyan, költségtakarékosan szolgálja a társadalmat. Ennek megfelelően a legzártabb karrierrendszerekben is lehetőség van arra, hogy az elégtelenül teljesítő tisztviselőtől megváljanak.

Állami gondoskodás a német közszolgálatban

Jól jellemzi ezt a status quót a német *Versorgungsprinzip* kifejezés (szó szerint gondoskodás elve), amely az állam részéről a közszolgálati alkalmazottról történő (számára nyújtott) gondoskodást jelenti egész életén át.

[4] Bossaert 2005. 24–37.

12.1.2. Pályabiztonság a nyílt, állástípusú rendszermodellben

A 20. század utolsó évtizedeiben a világszerte jelentkező gazdasági nehézségek a kiadások csökkentésére kényszerítették az államokat. A megszorítások közepette a társadalom nem nézte jó szemmel, hogy míg a magánszféra a megtakarítások céljával munkavállalók elbocsátására kényszerült, addig az állami alkalmazottak – függetlenül attól, hogy milyen teljesítményt nyújtanak – teljes pályabiztonságot élveztek. A társadalom részéről megnyilvánuló rosszallás így hangzott: „amit a magánszféra megtermel, azt az állam elkölti". Ekkor – az új közmenedzsment ideológiájának *(New Public Management)* térnyerése során – kérdőjeleződött meg a zárt közszolgálati rendszerek létjogosultsága. Kézenfekvő volt ugyanis, hogy a kényszerű megszorítások közt jelentős tételt képezhet a közszféra jövedelemjellegű kifizetéseinek visszafogása. Az 1970-es évektől kezdődően világszerte számos országban újragondolták és megváltoztatták a közszolgálati szabályozást. A zárt rendszer helyét fokozatosan vagy különösebben hosszabb átmenet nélkül a nyílt vagy nyíltabb rendszer vette át. Ezekben a nyílt közszolgálati rendszerekben a foglalkoztatási viszonyok a magánszektoréhoz közelítenek: a *tisztviselő* már *nem élvez jogszabály által garantált teljes alkalmazási biztonságot*, s foglalkoztatása funkciójához, betöltött munkaköréhez, feladatellátásához kötődik. E megoldásokat az angolszász és a skandináv közszolgálati rendszerekben kezdték el meghonosítani, amelyeknek egy része ebben az időszakban elindult a nyílt, állástípusú rendszer irányába, és az átalakulás részeként a magán-munkaszervezetekben alkalmazott humánerőforrás-gazdálkodási eszközöket is adaptálni kezdték az állami szervekre. A köz alkalmazottait, illetve azoknak jelentős részét az állástípusú rendszerekben ma már a magánszféráéhoz hasonló feltételek között, munkajogi és kollektív szerződések alapján alkalmazzák. Ezek a megoldások egyben azt is jelentik, hogy ezek a közszolgálati kategóriák – elviekben – nem élveznek nagyobb védettséget, pályabiztonságot, mint a magánszektor munkavállalói.

Ugyanakkor hozzá kell tennünk, hogy a hagyományos zárt-nyílt rendszeri felosztás – amely a tisztviselő pályabiztonsága tekintetében úgy különböztethető meg, hogy a zárt rendszerek teljes védettséget biztosítanak, míg a nyílt rendszerekben, ha már nincs szükség a közigazgatási dolgozóra, meg lehet válni tőle – nem teljes mértékben helytálló, mivel a nyílt közszolgálati rendszerek zöme is magas szintű védelmi mechanizmusokat működtet a tisztviselők egzisztenciális biztonságának megőrzésére.

12.1.3. A zsákmányrendszer és a pályabiztonság

A *zsákmányrendszert* tankönyvünk korábban már (lásd: 2.3.1 pont) tárgyalta. Olvastuk, hogy bár Woodrow *Wilson* elnök *az első világháború után megszüntette alkalmazását* felismerve annak káros hatásait, e rendszer volt a jellemzője a szocialista egypártrendszereknek, illetve mérsékeltebb formában, de az utóbbi évtizedekben ismét teret kezd nyerni a közép-kelet-európai volt szocialista államok egy részében is. Míg láttuk, hogy a karrierrendszerek elviekben és a gyakorlatban is teljes pályabiztonságot nyújtanak a közszolgálati alkalmazottak számára, a fejlett demokráciák nyílt rendszerei pedig a gyakorlatban alkalmaznak számos, egzisztenciális biztonságot garantáló intézményt tisztviselőiknek, addig a pályabiztonság a zsákmányrendszerekben, illetve az ilyen elemekkel működő

közszolgálatokban rendkívül bizonytalan és labilis. Ennek oka a zsákmányrendszer lényege, amely szerint a politikai hatalmon lévők (esetleg meghatározó gazdasági csoportok) a közszolgálati állásokat a hozzájuk lojális emberekkel töltik fel, lecserélve a már hivatalban lévők egy részét. *Zsákmányként tekintenek a közigazgatás állásaira,* illetve mindarra, amihez ezek révén hozzá lehet jutni. Ebben a rendszerben nem az érdemeké a meghatározó szerep, hanem a politikai lojalitásé, az ismeretségeké, összeköttetéseké.[5] A zsákmányrendszer Amerikából származó ideológiája szerint a választóknak tett ígéreteknek és a döntéseknek a végrehajtását abban az esetben lehetséges maximalizálni, ha a hatalomhoz teljes mértékben lojális tisztviselői kar működik a közigazgatásban. A közszolgálati rendszerek ezen torzulásában nem érvényesül a politikai és szakmai szintek különválasztása, és a politikai kurzusváltások, személycserék a szakmai állomány kicserélését is maguk után vonják. A Lőrincz Lajos által is tárgyalt patronázs azt jelenti, hogy a politikai hűséget közigazgatási állásokkal kívánják honorálni. A zsákmányrendszer emellett igen *költséges* is, hiszen az új hatalom az évek során összegyűlt *tudást, tapasztalatot elpazarolja a szakemberek elbocsátásával.* Az eltávolított szakembergárdát kárpótolni kell (például végkielégítést, valamiféle kompenzációt kell fizetni számukra), az újakat pedig ki kell képezni, be kell tanítani. A demokratikus deficit elemei mellett ez a néhány jellemző is alátámasztja, hogy a zsákmányrendszer egyértelműen káros következményekkel jár, demokratikus jogállamban hosszú távon nem járható út.

12.2. A pályabiztonság szabályozása és gyakorlata az Európai Unió tagállamaiban

A közszolgálati rendszerek hagyományos modellekbe sorolása ma már nem egyértelműen célravezető. Sok a vegyes rendszer, és gyakoriak a változások. Még differenciáltabb a kép, ha a pályabiztonságot vesszük górcső alá. Mára az ideáltipikus Max Weber-i *karrierrendszerekben is lazult a tisztviselők pályabiztonsága,* hiszen a rosszul teljesítőket már nem védi a jogi szabályozás. *Ugyanakkor* a karrierrendszerekben a tisztviselők *elbocsátás*a fegyelmi és teljesítményi indokokon kívüli esetekben még ma is *ellentmond a közszolgálati kultúrának* (és természetesen a közjogi szabályozásnak), sőt a társadalomban uralkodó közfelfogásnak is. A másik oldalról viszont – a közvélekedéssel ellentétben – a *nyílt rendszerekben is számos* olyan *garancia* létezik a közigazgatási szervek alkalmazottai részére, amelyek magas szintű alkalmazási biztonságot képviselnek a munkaerőpiac más területein dolgozó egyéb munkavállalókkal való összehasonlításban. Különösen igaz ez olyan nyílt rendszerű közszolgálatokban, mint a skandináv államoké, ahol az egész munkaerőpiacra általánosan jellemző a munkavállalói érdekvédelem magas szintje. Az állam így a tisztviselők számára igen komoly garanciákat és magas szintű támogatásokat nyújt arra az esetre, ha jogviszonyuk megszüntetésére kerülne sor (például a mobilitás lehetősége, hosszú időtartamú rendelkezési állomány, pályakövetés, magas végkielégítés stb.).

[5] Lőrincz 2010. 280.

Nemzetközi példák

A jogviszonyt csak szigorúan szabályozott, bonyolult fegyelmi eljárás keretében kiszabott (legsúlyosabb) fegyelmi büntetés (például hivatalvesztés, állampolgárság elveszítése) vagy hosszú távon elégtelen teljesítmény esetén lehet megszüntetni a következő EU-tagállamokban: Belgium, Franciaország, Spanyolország, Luxemburg, Németország, Ciprus, Málta, Görögország, Írország.

Rugalmasabb a szabályozás a gazdasági és strukturális okokból történő felmentések tekintetében Svédországban, Dániában, Finnországban, Észtországban, Szlovéniában, Bulgáriában, Hollandiában, az Egyesült Királyságban és Magyarországon. Ugyanakkor a nyugati tagállamokban a köz kinevezett alkalmazottai számára egészen magas fokú garanciák, illetve kompenzációk léteznek arra az esetre, ha meg kell szüntetni jogviszonyukat.

2011-es felmérésünk alapján csoportokba rendeztük azokat az eseteket, amelyekben – modelltől függően eltérő számban és összetételben – az európai országok jogi szabályozásuk és gyakorlatuk szerint megszüntethetik a tisztviselők jogviszonyát. Ezek a következők:[6]

- Kor, illetve korhatár elérése:
  - nyugdíjkorhatár,
  - előrehozott/kedvezményes nyugdíjas kor határa,
  - az a nyugdíjhoz közeli korhatár, amelynek elérése esetén kedvezményeket lehet igénybe venni.
- Rokkantnyugdíj, egészségügyi okok alapján történő jogviszonymegszűnés.
- Határozott idejű foglalkoztatásról szóló szerződés lejárta.
- Lemondás a jogviszonyról.
- Felmentés/elbocsátás (alkalmatlansághoz kapcsolódóan):
  - munkára való alkalmatlanság miatt (hosszabb távon),
  - a képességekhez kapcsolódóan – gyenge vagy nem megfelelő teljesítmény (több alkalommal vagy hosszú időn keresztül nem megfelelő szintű értékelés következtében),
  - orvosi/egészségügyi alkalmatlanság (például sok hiányzás, hosszabb idejű betegállomány – abban az esetben, ha nem éri el azt a mértéket, amely már a rokkantnyugdíjra jogosít, de ezt is orvosi vizsgálatnak kell igazolnia, és a tisztviselő számára is garanciákat kell biztosítani).
- Fegyelemsértés miatti felmentés – ez minden országban létezik, és eseteit szigorúan meghatározzák és korlátozzák.
- Gazdasági és strukturális okok miatti felmentés/elbocsátás – például létszámfelettivé válás, létszámcsökkentés, leépítés stb. (Ezek a karrierrendszerekben nagyon ritkák, vagy pedig nem is lehetségesek.)

[6] Gajduschek–Linder 2011. 31.; Linder Viktória (2013): Státusz és pályabiztonság a közszolgálatban. In Fazekas Marianna szerk.: *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Budapest, ELTE. 197–216.

12.3. A magyar közigazgatás közszolgálati tisztviselőinek pályabiztonságáról

A közszolgálati tisztviselők és az állami tisztviselők jogviszonya csak a jogszabályokban meghatározott esetekben szűnik meg, illetve szüntethető meg. Ezekre az esetekre azonban a jogszabályok számos lehetőséget biztosítanak. A megszűnés és a megszüntetés közötti különbség, hogy a megszűnésre a jogviszonyok alanyaitól függetlenül valamely jogi tény következtében kerül sor, míg a megszüntetés feltételezi az egyik vagy mindkét fél akaratnyilvánítását, jognyilatkozatát.

A kormányzati és a közszolgálati jogviszony így megszűnik például hivatalvesztéskor fegyelmi büntetés kiszabása esetén, vagy ha a tisztviselőt foglalkoztató szerv jogutód nélkül megszűnik. De a megszűnés esetei körébe soroljuk azt is, ha a közszolgálati tisztviselő nem teljesíti határidőre olyan kötelezettségeit, mint az alapvizsga letétele, az összeférhetetlenség megszüntetése vagy a vagyonnyilatkozat-tétel. Ez utóbbi esetekben a megszűnés a törvény erejénél fogva következik be.

A jogviszony megszüntetésének esetei közül a felmentés intézményét emeljük ki, mivel témánk a közszolgálat személyi állományának pályabiztonsága. A kormánytisztviselő, köztisztviselő, állami tisztviselő *felmentés*ére *a munkáltató akaratából és jognyilatkozata alapján* kerülhet sor. A hétköznapi nyelvben inkább a felmondás, elbocsátás szavak használatosak (az Mt. is a felmondás kifejezést alkalmazza). Amennyiben felmentésre kerül sor – és az nem a szolgálatvállaló hibájából történik – *végkielégítés*re jogosult, amelyet illetménye arányában állapítanak meg, továbbá *felmentési idő* illeti meg az állás nélkül maradt tisztviselőt. Léteznek olyan jogintézmények, amelyek a munkájukat elveszített közszolgálati alkalmazottak pályabiztonságát célozzák segíteni. Így például arról rendelkeznek, hogy a felmentett tisztviselőt *tartalékállomány*ba vagy *rendelkezési állomány*ba kell helyezni. Ez azt jelenti, hogy adatait meghatározott ideig egy olyan adatbázisban tárolják, amelyben – álláshely megüresedése esetén – a munkáltatók „rátalálhatnak", és a munka nélkül maradt tisztviselő ismét elhelyezkedhet.

Opcionális lehetőség, azaz meg lehet szüntetni a jogviszonyt, ha *létszámcsökkentés*t kell végrehajtani, és ennek következtében a munkakör megszűnik, illetve átszervezésre kerül sor, megszűnik a szervnek az a tevékenysége vagy az a munkakör, amelyben a tisztviselőt foglalkoztatták. (Ezeket az eseteket nevezi a nemzetközi szakirodalom a *gazdasági és strukturális okokból történő jogviszony-megszüntetésnek*. A zárt rendszerekben ez az intézmény értelmezhetetlen, mert ilyen esetekben a tisztviselő számára másutt biztosítanak foglalkoztatási lehetőséget.)

Nincs mérlegelési lehetőség, tehát *meg kell szüntetni* a közszolgálati tisztviselő jogviszonyát, ha *munkavégzése nem megfelelő,* egészségügyi okból *feladatai* ellátására alkalmatlan, hivatalára méltatlan vagy elveszti vezetőjének bizalmát stb.

Hivatalára abban az esetben *méltatlan,* ha olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával összefüggésben, akár a munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el a munkáltatótól, hogy a jogviszonyt fenntartsa.

Viszonylagosan új jogszabályi rendelkezés a *bizalomvesztés intézménye.* A törvény szerint „… a kormánytisztviselő a vezetői iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait. Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek

iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést."[7] Amennyiben e jogszabályban lefektetett kötelezettségét a kormánytisztviselő megsérti, a jogalkotó ezt bizalomvesztésnek minősíti. „A bizalomvesztés indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet."[8]

A munkáltató a *felmentést* köteles *megindokolni.* Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie, és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.

A tisztviselők számára jár a felmentési idő.

Az állami tisztviselők felmentésére vonatkozó szabályokat az Áttv. fő vonalakban a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó rendelkezésekhez hasonlóan szabályozza. Eltéréseket például a méltatlanság és a bizalomvesztés definícióját vagy a végkielégítésre vonatkozó szolgálati idő meghatározását illetően tartalmaz.

Ellenőrző kérdések

- Mi jellemzi a pályabiztonságot a karrierrendszerben?
- Mi a jellemző a nyílt rendszerben a pályabiztonságra az elviekben és a gyakorlatban?
- Mi a jellemző a zsákmányrendszerben a pályabiztonságra, és miért káros ez a rendszer?
- Soroljon fel néhány jogviszony-megszüntetési esetet, amelyekkel az európai közszolgálatokban találkozhatunk!

[7] Kttv. 76. § (2) bekezdés.
[8] Kttv. 66. § (2) bekezdés.

B) Hivatásos szolgálati jogviszony

12.4. A rendvédelmi életpálya biztonsága

A rendvédelmi szervek működési sajátosságaira, az ott hivatásos szolgálati viszonyban dolgozók speciális jogállására több tananyagrészben történt már hivatkozás. E fejezet azt kívánja bemutatni, hogy a hivatásos szolgálat vállalása és a munkaképes kor[9] tartamára szóló elköteleződés érdekében milyen jogintézményekkel és eszközökkel rendelkezik az állam és a nevében eljáró rendvédelmi szerv. Ezeket összefoglalóan az *életpálya biztonságát szolgáló* jogintézményeknek tekintjük. Az életpálya biztonsága, ahogy az előzőekben is rámutattunk, elsősorban a zárt rendszerű közszolgálatban kap kiemelt jelentőséget. A rendvédelmi szervekről pedig elmondható, és nemcsak Magyarország vonatkozásában, hogy zárt rendszerű közszolgálati szervezetekként működnek.

A *zárt rendszer* alapvető sajátossága, hogy érdekközösség van a munkáltató és a munkavállaló között elsősorban abban, hogy a hivatásos szolgálatot vállaló speciális tudását és tapasztalatát a lehető legjobban és legtovább hasznosítsa a szervezetben, kellő szinten elismerve és honorálva. A rendvédelmi szerv hivatásos állománya részéről azért, mert a rendvédelmi szolgálathoz szükséges és megszerzett képzettség a nem közszolgálati szférában – ide nem számítva a magánbiztonság területét – nem vagy alig hasznosítható. A pályaelhagyás esetén számolni kell az itt elsajátított szervezeti és munkakultúrától, a hivatás ethoszától jelentősen eltérő körülményekhez igazodással járó stresszel, olykor traumás hatásokkal, egzisztenciális veszteségekkel. Másrészt a testülethez való tartozás tudati hatása az állomány többségében idővel igen erőssé válik, ami a cselekvéseit, döntéseit befolyásolja. Mindezek arra ösztönzik a hivatásos állományút, hogy a szolgálatot lehetőség szerint a teljes munkaképes korára kiterjedően vállalja.

A *munkáltatói oldal* pedig azzal számol, hogy a szolgálat ellátására alkalmas személyek kiképzésére, képességei fejlesztésére folyamatosan jelentős forrásokat kell előteremtenie. Az ilyen munkaerő drága, és a munkaerőpiacról nehezen pótolható. Ugyancsak erőforrás-igényes a szervezet iránti lojalitás megteremtése, a sajátos szervezeti és munkakultúra elsajátíttatása, összegezve: a jó és hatékony működés személyi feltételeinek kialakítása és fenntartása. A munkáltatói oldal ezt azzal tudja elérni, ha az életpálya számos egyéb vonzó eleme mellett a hivatásos állománynak a foglalkoztatás biztonságába vetett bizalmát, a biztonságérzetét növelő jogintézményeket vezet be, támogató rendszereket hoz létre. A hivatásos szolgálati viszony sajátossága, hogy ez a gondoskodási, támogatási kötelem az életpálya lezárásán túl is fennáll, a nyugdíjas életszakaszra is kiterjed egészen a hivatásos állományú haláláig.[10] Emellett az életpálya biztonságát szolgáló elemek között olyanok is találhatók, amelyek adott esetben a hivatásos állományú közvetlen hozzátartozóinak jelenthetnek támogatást.

---

[9] Itt munkaképes kor alatt a szolgálati jogviszony létesítésének feltételeiből kiindulva a 18. életév és a nyugdíjkorhatár közötti életszakaszt kell érteni.

[10] A hivatásos szolgálatot jellemző *„felvételtől a halálig gondoskodás”* szemlélete és gyakorlata szinte azóta jelen van, amióta a fegyveres és rendvédelmi szervek létrejöttek, korszakoktól és politikai berendezkedésektől függetlenül.

Az életpálya biztonságát szolgáló jogintézményeket és eszközrendszereket alapvetően *három csoport*ra oszthatjuk:

– a pályán maradást szolgáló eszközökre és rendszerekre,
– a hivatásos életpálya lezárását segítő eszközökre és rendszerekre,
– az egzisztenciális biztonságot szolgáló eszközökre.

Ezek ismertetése, áttekintése előtt meg kell jegyezni, hogy a maradást és lezárást segítő eszközök és rendszerek sok esetben egymás *kiegészítő*jeként vagy *alternatívá*jaként jelennek meg.

12.4.1. A hivatásos életpályán maradást segítő eszközök és rendszerek

A *szolgálati viszony megszüntetésé*nek többféle jogcímét tartalmazza a Hszt. Az egyes jogcímekhez tartozó szabályok között számos olyan rendelkezés található, amelyek azt a célt szolgálják, hogy a jogviszony megszüntetésére csak alapos indokkal kerülhessen sor, illetve a munkáltatói szervek kötelezettségévé teszi, hogy keressenek megoldást arra, hogy a hivatásos állományút más munkakörben, esetleg más jogviszony keretében a rendvédelmi szerv állományában továbbfoglalkoztassák. Ezek a pályán tartást szolgáló rendelkezések egy része azoknál a megszűnési jogcímeknél találhatók, amelyek jellemzően egyoldalú munkáltatói döntésen alapulnak. A szolgálati viszony megszüntetését megelőző lehetséges intézkedések másik csoportját a *jogviszony módosításánál* találhatjuk. Ezek a rendelkezési állományba helyezés, a nyugdíj előtti rendelkezési állomány, valamint a könnyített szolgálat. A különböző rendszereket, eszközöket áttekintve általános jelleggel megállapítható, hogy az állomány védelmének iránya és terjedelme attól is függ, hogy a hivatásos állományú mennyire tehető felelőssé, róható fel számára a jogviszony megszüntetéséhez vezető ok keletkezése.

a) A rendelkezési állomány[11]

A rendelkezési állomány a hivatásos szolgálati viszony sajátos intézménye, a közszolgálati jogviszonyban nem ismert fogalom. Aki rendelkezési állományban van, *nem lát el* a rendvédelmi szervnél *meghatározott munkakört,* vagy tartósan távol van valamilyen indokkal, például a gyeden, gyesen levő hivatásos állományú, vagy éppen máshol teljesít szolgálati feladatot. Rendelkezési állományba kerülnek azok is, akiknek a munkaköre megszűnt, vagy annak ellátásában tartósan akadályoztatva vannak, de mindenképpen szándékában áll a feleknek a jogviszony fenntartása. Ilyen esetekben a rendelkezési állományban tartásra időbeli korlátot állít a jogszabály, jellemzően egy évben meghatározva annak tartamát. A rendelkezési állományban lévő *illetményére és a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjére* vonatkozóan a törvény *sajátos szabályokat tartalmaz.* Ha a rendelkezési állomány tartama alatt nem sikerült megfelelő szolgálati beosztást találni, a jogviszony megszüntetéséről kell intézkedni.

[11] Hszt. 77. §.

b) A nyugdíj előtti rendelkezési állomány[12]

A *rendelkezési állományban tartás speciális esete* a nyugdíj előtti rendelkezési állományba helyezés. A hosszabb idejű hivatásos szolgálat lezárását 2012 előtt a szolgálati nyugállományba helyezéssel oldották meg. A szolgálati nyugdíj rendszere lehetővé tette, hogy hivatásos állományú a társadalombiztosítási jogszabályok szerinti nyugdíjkorhatár elérése előtt nyugállományba kerülhessen megfelelő ellátással, ha egészségi állapota vagy szolgálattal összefüggő más ok miatt nem volt lehetőség a továbbfoglalkoztatására. A *szolgálati nyugdíj rendszerének megszüntetésével* egyidejűleg azonban bevezették a nyugdíj előtti rendelkezési állomány intézményét, amely a nyugdíjkorhatár elérése előtt biztosít méltó visszavonulási lehetőséget az aktív szolgálattól.

A hivatásos állományú *a reá irányadó nyugdíjkorhatár elérése előtt öt évvel* kérheti, illetve az állományilletékes parancsnoka kezdeményezheti a nyugdíj előtti rendelkezési állományba helyezést, feltéve, hogy az érintett rendelkezik legalább harminc év hivatásos szolgálati jogviszonnyal. Az így rendelkezési állományba helyezett hivatásos állományú az állomány tagja marad, de nem kell szolgálatot ellátnia, és csak jogszabályban meghatározott esetekben lehet szolgálatra kötelezni. Ugyanakkor bevonható olyan feladatokba, amelyek a rendvédelmi szerv állományának képzésére, a szerv népszerűsítésére, az utánpótlás nevelésére irányulnak. Illetménye megegyezik azzal az összeggel, amit nyugdíjba helyezése esetén kapna, kivéve, ha szolgálati feladatra igénybe veszik. Ekkor az ellátott feladatnak megfelelő illetményre jogosult, ha az több, mint a részére megállapított illetmény.

c) A könnyített szolgálat[13]

Szintén a hivatásos szolgálatban való *megtartást szolgálja* a könnyített szolgálat intézménye. A hivatásos szolgálat, különösen egyes szolgálati ágakban folyó tevékenységek az átlagosnál nagyobb fizikai és pszichikai terheléssel járnak, ami a szervezet korai elhasználódásához vezethet. A hivatásos szolgálat ellátásának, egyes munkakörök betöltésének előfeltétele a megfelelő *testi és lelki egészségi állapot, fizikai erőnlét megléte.* Ezt rendszeresen ellenőrzik, hiszen annak megbomlása, gyengülése nemcsak a hivatásos állományúra jelenthet kockázatot, hanem a szolgálat egészére, adott esetben az állampolgárokra is kihatóan. Ezzel szembeállítható ugyanakkor az az igény, hogy a hivatásos állományú hosszabb szolgálata alatt megszerzett *tapasztalat*ait továbbra is hasznosítsák a szervezet számára, és elkerüljék az életpálya idő előtti lezárását, ami az érintett számára is hátrányos következményekkel járhat. Ennek megoldására vezették be 2012-ben a könnyített szolgálat intézményét az egészségben megkopott, de még szolgálatképes állomány számára.

A könnyített szolgálatba az helyezhető, akinek az életkora *a nyugdíjkorhatártól számított tíz éven belül* van, és *legalább huszonöt évet tényleges hivatásos szolgálati viszonyban töltött*. A hivatásos állományú a saját munkakörében marad, vagy más erre kijelölt munkakörben dolgozik tovább. Heti munkaidőkerete csak harmincöt óra, túlszolgálatra és éjszakai munkára beleegyezése nélkül nem kötelezhető. Illetményként ugyanakkor az ellátott munkakörre megállapítható *illetmény 90%-át* kaphatja. A szolgálat sajátosságaiból kiindulva nyilván nem minden munkakörben lehet biztosítani a csökkentett idejű munkavégzést, ezért a jogalkotó a *miniszter*re bízta ezek meghatározását.

[12] Hszt. 78. §.
[13] Hszt. 79. §.

d) Felmentés esetére szóló továbbfoglalkoztatási feltételek
A Hszt. az *átszervezés* miatt megszűnő munkakörben dolgozó vagy éppen a hivatásos szolgálatra egészségi, pszichikai, fizikai okból *alkalmatlanná vált* hivatásos állományú jogviszonyának megszüntetése előtt a rendvédelmi szerv kötelességévé teszi, hogy számára képzettségének és egészségi állapotának megfelelő másik hivatásos munkakört, ennek hiányában nem hivatásos jogviszonyhoz tartozó munkakört ajánljon fel. A jogviszony megszüntetésére csak akkor kerülhet sor, ha nincs ilyen munkakör, vagy azt méltányolható okból nem fogadta el a hivatásos állományú.[14]

12.4.2. A hivatásos életpálya lezárását segítő eszközök és rendszerek

a) A tartalékállomány[15]
A különböző közszolgálati életpályák összehangolására irányuló kormányzati törekvések egyik sikeres színtere a tartalékállomány rendszerének működtetése. A tartalékállomány elvi alapja az, hogy a *felmentésre kerülő közszolga adatai* a felmentési idő kezdetével, a jogszabály erejénél fogva *egy közös adatbázisba kerülnek,* és ennek elérhetőségével a közszolgálat rendszerén belül biztosítanak lehetőséget a közszolgálat valamely szférájában, valamely szervénél a továbbfoglalkoztatásra. Ez feltételezi azt is, hogy a különböző közszolgálati szervek kötelezettek vagy érdekeltek legyenek a munkaerő-utánpótlásnál a tartalékállományból meríteni.[16] A rendszer teljeskörűségét biztosítja az a szabály is, hogy a tartalékállományban lévő a részére felajánlott új munkakört csak alapos okkal utasíthatja el, ennek hiányában a felmentéssel járó végkielégítést csak csökkentett mértékben kaphatja meg.

A tartalékállomány a közszolgálati tisztviselők esetén a jogviszony megszűnéséig tarthat, és figyelemmel a felmentési idő rövidségére, ez az esetek többségében eredménytelenül, új munkahely felajánlása nélkül zárul. A jogviszony megszűnését követően pedig az általános munkaerőpiaci szolgáltatásokon keresztül van lehetőségük további álláskeresésre.

A hivatásos szolgálati viszonyban állók tekintetében a tartalékállomány szolgáltatásai szélesebbek és kiterjednek a szolgálati viszony megszűnése utáni időre is. Abban *egyezik a szolgálati és közszolgálati tisztviselői tartalékállomány szabályozása,* hogy alkalmazása kötelező a jogviszony megszűnéséig, ha az nem az érintett kifogásolható magatartására vezethető vissza. A hivatásos jogviszony szabályai lehetővé teszik, hogy az érintett a kérelmére a jogviszony megszüntetése után is tartalékállományban maradjon, és aktív munkaerőpiaci szolgáltatásokat kapjon, illetve a közszolgálati szervek számára felajánlható legyen. Ezt azonban a törvény több feltételhez köti. A tartalékállomány időtartama nem haladhatja meg az egy évet, és csak az veheti igénybe, akit egészségi, pszichikai vagy fizikai alkalmatlanság miatt mentettek fel, és a felmentési ideje lejártakor rendelkezett legalább huszonöt év tényleges hivatásos szolgálati viszonnyal. A feltételekből megállapítható, hogy ez az intézmény elsősorban a jogviszony lezárását és az azt követő életszakasz elindítását szolgálja azok esetében, akik hosszabb idejű szolgálat után, megromlott egészségi

[14] E feltétel azt is jelenti, hogy a felajánlott beosztás indokolatlan, nem méltányolható okból történő elutasítása esetén a jogviszonyt a lemondás szabályai szerint kell megszüntetni, annak jogkövetkezményeivel számolva.
[15] Hszt. 91–95. §.
[16] Ilyen szabályként lehet értelmezni a Hszt. 124. § (3) bekezdését is.

állapotuk miatt kénytelenek elhagyni a rendvédelmi életpályát, és nyilvánvalóan hátrányt szenvednek a munkaerőpiacon való megjelenésükkor.

A tartalékállomány szolgálati viszony megszűnését követő szakaszára a hivatásos állományú a felmentését megelőző *illetményének 50%-ára* jogosult ideiglenes szolgálati járandóságként. Ugyanakkor *együttműködési kötelezettség* terheli a volt rendvédelmi szervével és a tartalékállományt működtető szervvel, amelynek keretében részt kell vennie a részére előírt vizsgálatokon, az elhelyezkedését segítő tanfolyamokon, állásinterjúkon, továbbá köteles a számára elfogadhatónak minősülő állást betöltenie. Ennek elmulasztása visszafizetési kötelezettséget keletkeztet, és kizárja a tartalékállományból.

A tartalékállomány rendszere lehetőséget biztosít arra is, hogy aki a felmentési idő alatt elfogadja a felajánlott új állást, és az jövedelemcsökkenéssel jár, a felmentési idő hátralevő részére jövedelemkompenzációt kapjon.

b) Nyugdíjas és kegyeleti gondoskodás, hozzátartozói gondoskodás

A rendvédelmi életpálya biztonságát szolgáló intézmények körében kell számba venni az olyan intézkedéseket, jogokat és kötelezettségeket is, amelyek a pályán maradást, illetve a méltó lezárását közvetett módon támogatják. Lényegüket illetően azt a célt szolgálják, hogy *a hivatásos állományú előre láthassa, hogy egy hosszabb életpálya lezárását követően sem szakad meg a kapcsolata a rendvédelmi szervvel, és számíthat annak támogatására,* a lehetőségekhez mérten részesülhet az aktív állományt megillető jóléti juttatásokból, tovább viselheti a szerv egyenruháját és rendfokozatát.[17] Ha pedig meghal, számíthat arra, hogy a *méltó eltemetéséhez a rendvédelmi szerv hozzájárul.* Ennek fejében csupán azt várják el tőle, hogy nyugdíjasként is a rendvédelmi szervhez, a hivatásos állományhoz méltó magatartást, életvitelt tanúsítson.

Az élet korai elvesztése az aktív hivatásos állományú számára is fennálló lehetőség, hiszen a hivatás velejárója az élet, a testi épség kockáztatása. Emellett, mint utaltunk rá, a szolgálattal járó nehézségek is hozzájárulhatnak az egészség idő előtti megromlásához, akár az állomány tagjának halálához is. A szolgálat érdekkörében, különösen a kimagasló helytállás, veszélyvállalás során bekövetkező elhalálozást ismeri el a szolgálati jog a *hősi halott*á és a *szolgálati halott*á minősítéssel,[18] ami nem csupán a méltó eltemetést és a hozzátartozók megfelelő kárpótlását jelenti, hanem a jogszabályi keretek közötti gondoskodást a hátramaradottakról, az elhunyt árváiról.[19]

A nyugdíjas és kegyeleti gondoskodás szabályai és gyakorlata a tapasztalatok szerint az életpálya iránti elköteleződés egyik fontos motivációs eleme.

12.4.3. Az egzisztenciális biztonságot növelő eszközök

a) A rendvédelmi egészségkárosodási ellátások

A társadalombiztosítási rendszer átalakítása miatt és a szolgálati nyugdíjrendszer megszűnéséből adódó élethelyzetek kezelésére szükség volt egy olyan új eszközrendszer kidolgozására

[17] Hszt. 265. §.

[18] Hszt. 262. §.

[19] Az egyedi támogatásokon túl például magasabb összegű árvaellátás illeti meg a hősi halott gyermekét.

és bevezetésére, amely lehetővé teszi, hogy aki a hivatásos szolgálattal járó többlet-igénybevételből vagy éppen a *szolgálat során történt baleset,* illetve *kialakult betegség következtében megromlott egészségi állapota* miatt részben vagy teljesen *alkalmatlanná vált a hivatásos szolgálatra,* és emiatt *jövedelemcsökkenést kell elszenvednie,* az a teljesített szolgálat elismeréseként *kapjon pénzbeli támogatást* az államtól. A 2017-ben bevezetett[20] rendszer annak is biztosít támogatást, aki egyébként a hivatásos szolgálattal összefüggésbe nem hozható sorsszerű megbetegedés következtében nem tudja tartósan ellátni a szolgálatát, vagy alkalmatlanná vált, de hosszabb szolgálati múlttal rendelkezik.

A szolgálatban eltöltött időtől függetlenül megilleti a hivatásos állományút az ellátás, ha a betegség vagy baleset következtében beálló egészségkárosodás *szolgálat ellátásával összefüggésben*[21] keletkezett. Ha a szolgálat ellátásával *nem hozható összefüggésbe,* akkor a folyósítás feltétele legalább tíz év hivatásos szolgálat és a rehabilitációs szabályok szerint jelentősebbnek mondható egészségkárosodás.

Nem állapítható meg, és nem folyósítható az ellátás, ha az arra okot adó betegség, baleset bekövetkeztében *szándékosan vagy súlyosan gondatlanul* a hivatásos állományú *közrehatott.* A kizárásra okot adó esetköröket a törvény példálózva ugyan, de tételesen felsorolja.[22]

Az egészségkárosodási ellátásról is elmondható, hogy alapvető *célja* – az egészségi állapottal összefüggő jövedelemcsökkenés kompenzálása mellett – a rendvédelmi szervnél történő *továbbfoglalkoztatás elősegítése.* A szabályok itt is arra kötelezik a munkáltatót, hogy megoldást keressen egy másik – a hivatásos képzettségének, állapotának megfelelő – munkakörbe történő áthelyezésre, másfelől a hivatásosnak megfelelőség esetén elfogadási kötelezettsége is van. Ha ezt elutasítja, nem lesz jogosult keresetkompenzációra. Nyilvánvalóan vannak olyan élethelyzetek, például az egészségi állapot súlyossága, amikor indokolt lehet e szigorú szabály alól felmentést adni, de ezt csak a miniszter teheti meg.

Az egészségkárosodási ellátást határozott időre állapítják meg, amely azonban legfeljebb a nyugdíjkorhatár eléréséig tarthat. Összege – figyelemmel a hivatásos szolgálatban eltöltött idejére[23] – a korábbi illetményhez igazodik azzal, hogy abból le kell vonni a más jogcímen kapott társadalombiztosítási és szociális ellátások összegét. A szolgálattal való összefüggés kérdésében a jogalkotó sajátos hatáskört ad a Becsületbíróságnak, amennyiben e testület dönt abban a kérdésben, hogy az ellátásból való kizárást eredményező közrehatás a hivatásos részéről megállapítható-e.

Az ellátási rendszer *két ellátási formá*t tartalmaz:

– rendvédelmi egészségkárosodási keresetkiegészítés,
– rendvédelmi egészségkárosodási járadék.

A *rendvédelmi keresetkiegészítés* azt illeti meg, akit a rendvédelmi szerv állományában továbbfoglalkoztatnak, és akinél az illetménycsökkenést kompenzálni kell. *Rendvédelmi egészségkárosodási járadék*ot pedig annak kell folyósítani, aki felmentést kapott a továbbfoglalkoztatási kötelezettség alól, jogviszonya megszűnik és állapotára tekintettel valamilyen társadalombiztosítási ellátásban részesül. Az addigi keresetkiegészítés átalakul egészségkárosodási járadékká.

[20] A rendvédelmivel azonos rendszert vezettek be egyidejűleg a Magyar Honvédségnél is.
[21] Az összefüggésnek nyilvánvalóan relevánsnak, oksági kapcsolatban állónak kell lennie.
[22] Hszt. 82/A. § (4) bekezdés.
[23] Hszt, 82/G. § (2) bekezdés.

b) A biztosítási rendszer

Az új hivatásos életpálya kidolgozásakor fontos szerepet szántak egy, a rendvédelmi szervek állományára kiterjedő sajátos életbiztosítási és megtakarítási célú biztosítási rendszer bevezetésének. A biztosítási rendszer egyfelől *segítséget nyújtana a váratlanul felmerülő szociális és egzisztenciális problémák kezeléséhez,* másfelől *forrása lehet* majd *a nyugdíj kiegészítésének,* a nyugdíjba vonulással összefüggő jövedelemcsökkenés kompenzálásának. A biztosítási díjat elsősorban költségvetési forrásokból fedeznék, és nem számítana keresetnek. Egyfajta átmenetet képezne az állami és az öngondoskodás között.

A rendszer kidolgozása még nem fejeződött be, és *bevezetése* is csak *2018 után várható,* azonban jelentőségére tekintettel szükséges megemlíteni az életpálya biztonságát szolgáló, várhatóan bevezetésre kerülő elemek között.

c) Lakhatási és szociális jellegű támogatások

Az egzisztenciális biztonságot növelő eszközök sorába tartoznak azok a különböző juttatások és támogatások, amelyek a lakáshoz jutást, a *lakhatás*t támogatják, illetve az *életminőség*hez, *egészségmegőrzés*hez nyújtanak támogatásokat. Ezek körét a Hszt. nem határozza meg teljes körűen. Az illetékes minisztert felhatalmazza az ellátások körének megállapítására és természetesen a hozzájutási feltételek meghatározására is.

Ellenőrző kérdések

- Milyen, a hivatásos életpályán maradást segítő jogintézményeket ismer?
- Milyen feltételekkel kerülhet a hivatásos állományú könnyített szolgálatba?
- A nyugdíj előtti rendelkezési állományban lévő kötelezhető-e szolgálat ellátására?
- Mikor kerül tartalékállományba a hivatásos állományú, és milyen feltételek mellett maradhat abban a szolgálati viszony megszűnése után is?
- Milyen intézkedések tartoznak a kegyeleti gondoskodás körébe?
- Mi a különbség az egészségkárosodási keresetkiegészítés és az egészségkárosodási járadék között?

Vákát oldal

13. Közszolgálati hivatásetika

Kis Norbert – Juhász Lilla Mária – Bognár László

„A köz szolgálata önmagában erkölcsi értékkel bír, de magas erkölcsi követelményeket is támaszt az arra vállalkozóval szemben.”

(Zöld könyv)[1]

A) Általános rész

13.1. Az etika, hivatásetika fogalma

Az *erkölcs* – latinul *mos, moris* (m) – azon társadalmi normák összessége, amelyek a jó és a rossz cselekedetek értékelésének alapját jelentik. Az erkölccsel foglalkozó filozófiai tudomány az etika, amelynek vizsgálati tárgya az emberi cselekedet megítélésének elve az erkölcsi jó és rossz kettősségének tükrében. Az etikus gondolkodás alapjait már az ókorból ismerjük Arisztotelész és Platón tanai révén, de az emberiség egész történetét végigköveti az emberi cselekedetek helyes és helytelen megítélésének elvi vizsgálata. Az *erkölcsi normák forrásá*t és *mércéjé*t különböző eszmerendszerek, filozófiai irányzatok eltérően határozzák meg. Ezek között találunk az emberi pszichét (erkölcsi imperatívusz), az emberi normák feletti értékek világát (természetjogi, *ius naturale*) vagy a társadalmi szokásokat forrásnak tekintő felfogást. Társadalmi rendszerenként, kultúránként változó, hogy a társadalmi etika mennyire vált el a vallási normarendszertől.

Az etikai normák *tágabb* kört alkotnak, *mint a jogi normarendszer.* A jogi normák jelentős része is etikai értékválasztáson alapul és szankcionálja annak megsértését. A jogi normák feltétele, hogy írott és világos, a jogalkalmazásban biztosan és egységesen értelmezett feltételeket állítson. A jog által nem szabályozott normák az etikában kötetlenebb feltételrendszerben, alapvetően az értékalapú szemlélet és a viselkedési kultúra részeként jelennek meg. A *jog és az erkölcs konfliktusba kerülhet,* amit jogalkotással vagy a jogszabálynak a „jó erkölcs” szerinti értelmezésével kell feloldani.

A *hivatásetika* az adott hivatásrend erkölcsi szabályainak rendszerét jelenti. Alapvető tárgya a hivatást betöltő helyes és helytelen cselekedeteinek vizsgálata.

A *közszolgálati hivatásetika* olyan értékek, elvek és normák összessége, amelyeket az egyes közszolgálati életpályákon dolgozó tisztviselőknek (köztisztviselő, kormánytisztviselő, rendőr,

[1] *Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről.* 2.

katona) követniük kell a hivatásuk teljesítése során. A közszolgálat szervezeti és a tisztviselő viselkedési írott (jog) és íratlan (morális) szabályait határozza meg.

13.1.1. A közszolgálati hivatásetika jelentősége és jellemzői

A közszolgálat etikai „érzékenysége", *a hivatásetika mint szervezeti és humánpolitikai téma jelentősége* erősödő trendet mutat Európa-szerte. Ennek főbb *okai:*

- a „jó kormányzás", a „hatékony közszolgálat" iránti igény összekapcsolódik az etikus működés követelményével,
- a gazdasági válság felerősítette az etikus működés fontosságát,
- a közhivatalok és a közigazgatás iránti közbizalom csökkenése világszerte,
- növekednek a társadalom, a polgárok elvárásai a közszolgálattal szemben,
- a közszektor folyamatos átalakulás, reform, átszervezés alatt van, ami próbára teszi a közszolgák képességeit,
- az értékek komplexitása, értékkonfliktusok, „értékválság" az élet minden területén, így a közszektorban is jelen van,
- erősödött a nyitottság, az átláthatóság, az elszámoltathatóság követelménye,
- a korrupció elleni harc fontossága pedig megnőtt.

A közszolgálattal kapcsolatos öt alapérték fontossági sorrendje egy OECD-felmérés szerint a polgárok körében az alábbi: első a pártatlanság, második a törvényesség, harmadik az átláthatóság, negyedik az őszinteség, ötödik a hatékonyság, hatodik a szakmaiság.[2]

Jellemző trendek a *hivatásetikai politikák (policy) eszköztárában* a közszektorban:

- a hivatásetikai szabályozás szerepe nő,
- a hivatásetika „intézményesülése" bizottságok, speciális testületek, etikai hivatalok formájában,
- bejelentések kezelése, bejelentők védelme nagyobb szerepet kap,
- érdekkonfliktusok kezelési eljárásai,
- a vezetés elkötelezettsége, etikai filozófiája,
- a személyzetben a hivatásetika tudatosítása, tréningek,
- belső tanácsadás,
- belső értékelés, monitoring,
- etikai eljárások és fórumok kialakítása.

Egyre nagyobb hangsúlyt kap a hivatásetika „hatékonysága", érvényesülésének értékelése és mérhetősége. A hatékonyság alapvetően a fenti eszközök alkalmazásán múlik. Az EU-tagországok részvételével készült felmérés[3] szerint fontossági sorrendben *az alábbi akadályok nehezítik a hivatásetika hatékonyságát.*

- A hivatásetikát a szervezetben nem veszik komolyan.

---

[2] OECD (2009): *Governance at a Glance.* Paris, OECD. 40.

[3] Demmke, Christoph – Moilanen, Timo (2012): *Effectiveness of Public-Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27 – Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis.* Bern, Peter Lang.

– Hiányzik a vezetők elkötelezett munkája a hivatásetika tudatosításában és a példamutatásban.
– A hivatásetika nem koherens, nem egységes.
– Nincs megfelelő monitoring.
– Nincs megfelelő képzés.
– Nincs megfelelő értékelése a hivatásetika érvényesülésének.
– Nincs megfelelő szankció.
– Nincs független belső vizsgálata a hivatásetikai vétségeknek.
– Nincs hivatásetikai kultúra.
– A személyzetpolitika nem etikacentrikus.
– Gyenge a hivatásetikai szabályozás minősége.

13.2. A közszolgálati hivatásetika rendszerbeli helye a közszolgálati jogban

A közszolgálat tágabb értelemben a teljes állami intézményrendszerre és a nem állami intézményként működő, de közfeladatot ellátó szervezeti formákra is kiterjed. A politikai döntéshozókra a közszolgálati hivatásetika normarendszere általában nem terjed ki. A politika etikai szabályait alapvetően a demokratikus kultúra és a politikusi felelősség logikájában szokás tárgyalni. *A hivatásetika tárgyalásánál a közszolgálaton belül a közigazgatás, a honvédelmi és a rendvédelmi szervek állnak a középpontban.* Alapvetően ebben a szervezeti körben jelenik meg a közhatalom és a legitim erőszak jogának gyakorlása, ami kiemeli nem csupán a jogszerű, de az etikus munkavégzés és viselkedés követelményét is. A hivatásetika tárgyalását tehát nem terjesztjük ki például a köznevelési, a felsőoktatási, a közegészségügyi vagy az állami szociális rendszer területére. Mindez nem jelenti azt, hogy ne lenne a tág értelemben vett közszolgálatot egységesen jellemző közszolgálati értékrend, „közös ethosz". A közfeladatok különbözősége és a közhatalom szerepe a feladatellátásban azonban jelentős különbségekhez vezet például egy rendőr vagy egy pedagógus, illetve egy köztisztviselő vagy egy állami kórház alkalmazottainak összehasonlításában.

A tárgyalt *közszolgálati hivatásetika szabályozása többrétegű.*

– Számos alapvető szabályát a közszolgálati hivatásrend ágazati törvénye, illetve ezek végrehajtási rendeletei tartalmazzák.
– A felügyeletet ellátó miniszter utasításban a felügyelt ágazati területre kötelező további hivatásetikai szabályokat rögzíthet.
– A hivatásrend érdekképviseleti köztestülete etikai kódexet fogalmaz meg.
– A szervezet vezetése bocsát ki belső utasítást magatartási normákról.

Jelenleg egyik szabályozási szinten sincsen „horizontálisan" egységes közszolgálati hivatásetikai szabályozás. Ennek alapvető oka, hogy a hivatásrendi jogi szabályozással és a szervezetrendszer ágazati különbözőségével konform megoldás a hivatásetika differenciálása is. Fontos azonban, hogy számos közös hivatásetikai alapérték van, amelyek összekötik a közszolgálati hivatásrendeket, és amelyek a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozásának is alapjául szolgáltak.

A közszolgálati hivatásrendek ugyanis a jó állam és a jó kormányzás érdekében működnek. A politikai pártatlanság (neutralitás), a nyitottság, a transzparencia, a korrupció

elleni elkötelezettség többek között olyan értékek, amelyeknek nem csupán a jogszabályokon keresztül kell érvényesülniük, de a közszolgálat kultúrájában, az egyének értékrendjében és szemléletében is jelen kell lenniük. Az állam működésének alappillérét a közszolgálatban dolgozók hivatástudata jelenti. A közjó és a közérdek érvényesítése, a magyar nemzet érdekeinek képviselete a közszolgálat minőségén alapul. Az erős nemzettudatra épülő és az értékekkel telített közszolgálati hivatás alapelveinek világos szabályokkal kell segíteniük a közszolgálatban dolgozókat a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában.

A közös hivatásetikai értékek kiemelése céljából 2013-ban megszületett a *Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről.* A *Zöld könyv* célja, hogy felhasználásával minden állami szerv egységes, általánosan elfogadott elvek mentén tudjon etikai szabályzatot, kódexet alkotni. A *Zöld könyv* azzal nyújt strukturális és tartalmi segítséget, hogy tartalmazza azokat a célszerűen szabályozandó területeket, amelyeket a közszolgálati hivatásetikai kódexek megalkotása során szükséges részletezni. Meghatározza azokat az etikai értékeket, amelyeket a közszolgálatban dolgozó tisztviselőknek be kell tartaniuk ahhoz, hogy az állam képviseletében, az állam igényeinek és céljainak (a közjó biztosítása, az állampolgárok bizalmának megtartása) megfelelően végezzék munkájukat.

Hivatásetikai kódexek megalkotásának három funkciója van:

- szabályozás: erkölcsi magatartási szabályok rögzítése, segítségnyújtás azok betartásához,
- tájékoztatás: a nyilvánosság tájékoztatása a tisztviselőktől elvárható magatartásról,
- védelem: a visszaélésekbe való bevonási kísérletektől, az önkényes munkáltatói intézkedésektől, a megalapozatlan felelősségre vonástól.

A kormánytisztviselői (állami tisztviselői) és hivatásos szolgálati viszonyban állók vonatkozásában a hivatásrendek a jogállási törvényeik felhatalmazása alapján etikai kódexet, az állami szervek vezetői a munkáltatói jogkörükben eljárva magatartási kódexet adnak ki. A hivatásrendi etikai kódex hierarchikusan fölötte áll a munkáltatói jogkörben kiadott magatartási kódexeknek, így a hivatásrendi etikai normákkal nem lehet ellentétes a munkáltató által kiadott magatartási kódex.

A közszolgálati hivatásetika *közös értékei:*

- *erkölcsi érték:* a közbizalom fenntartása, példaértékű magatartás minden helyzetben,
- *emberi tisztesség:* a polgárokkal, munkatársakkal szembeni tisztelet és tisztesség megadása,
- *demokratikus érték:* a közérdek szolgálata,
- *szakmai érték:* felkészültség, kiválóság, hatékonyság, pártatlanság.

A közszolgálati hivatásetika *koncepcionális alapkérdései* a következők:

- szervezeti integritás és kultúra: átláthatóság (transzparencia), elszámoltathatóság, hatékonyság,
- egyéni integritás: „érintetlenség" (eredeti latin jelentése *integer, -ris, -e:* ép, sértetlen), szakmai és erkölcsi tekintély,
- a tisztviselő egyéni szabadságjogainak korlátai és a magánéletére is kiható elvárások,
- korrupció elleni fellépés,

– érdek-összeütközések megelőzése, összeférhetetlenség megszüntetése,
– szervezeti eszközök, ösztönzés, képzés,
– normasértések tisztességes eljárásban történő elbírálása,
– a normasértés szankciói.

13.3. A közszolgálati tisztviselők hivatásetikai normái

A kormánytisztviselőkre vonatkozó hivatásetikai normáknak kettős rendszertani helye van.

– *Jogi normák:* A közszolgálati jogban a kormánytisztviselői kötelességek közé tartoznak, amelyek megsértésének közszolgálati jogkövetkezményei (fegyelmi vétség, felmentési ok) vannak. A normák tartalma a közszolgálati jog szuverén területe. Ugyanez igaz a büntetőjogi vagy szabálysértési tényállást megvalósító kötelességszegésre is.
– *Etikai normák:* Az MKK önálló szabályrendszert alkot a kormánytisztviselőkre, állami tisztviselőkre (HEK), amely megsértésének (etikai vétség) közvetlen közszolgálati jogkövetkezménye nincs (etikai szankció), de meghatározza a közszolgálati jogi kötelességek értéktartalmát, ezáltal a közszolgálati jogalkalmazást.

Ezt a kettős, jogi és etikai rendszertani funkciót fejezi ki az *etikai vétség fogalma* a HEK-ben: „a kormánytisztviselők hivatásetikai alapelveket vagy hivatásetikai részletszabályokat megszegő azon cselekménye, amelyek a közszolgálati tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (Kttv.) etikai szabályaival, a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint az Alapszabály rendelkezéseivel ellentétes."[4] Az etikai vétség nem minősül bűncselekménynek, szabálysértésnek vagy fegyelmi vétségnek.

Az MKK által alkotott önálló (kari) normarendszer tehát önálló (kari) jogkövetkezményekkel (figyelmeztetés, megrovás), és önálló hatásterületen (prevenció, büntetés) működik.

A normák értéktartalma:

– egységes magatartási, működési mértéket ad a közigazgatásban, valamint
– egységes tartalmat ad a Kttv. hivatásetikai természetű jogi előírásainak (ezeket mint jogi kötelességet például a munkáltatók, a bíróságok alkalmazzák a jogalkalmazás folyamatában).

A hivatásetika tehát *a közszolgálati jogon belüli szabályrendszer is,*[5] amelynek értéktartalmát az MKK HEK normarendszere közvetíti a közszolgálati joggyakorlat felé. Elvileg a közszolgálati jog alkalmazói szuverén módon értelmezik a Kttv. hivatásetikai szabályait (felmentési esetek, fegyelmi vétség), azonban az MKK HEK és az értelmezési gyakorlat meghatározó lesz a közszolgálati joggyakorlatban.

A büntetőjog és a szabálysértési jog jogalkalmazói mint *lege artis* (a szakma szokása szerint) figyelembe vehetik a HEK-et a „kötelességek" tartalmának értelmezésében, ez azonban nem kötelező.

[4] HEK V/2.
[5] Kttv. 76. § (1) bekezdés.

A Kttv. rögzíti, hogy a magyar közszolgálat rendszerének milyen elvek mentén kell működnie, valamint milyen erkölcsi és magatartási normák betartását követeli meg az állam, a köz szolgálata során közreműködő tisztviselőktől.

A törvény *preambuluma* rögzíti:

„Az erős, de az indokoltnál nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam olyan közszolgálatra alapozható, amely élvezi a társadalom közmegbecsülését, hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják. Célunk ezért, hogy előmozdítsuk az erős nemzettudatra épülő és értékelvű közszolgálati tisztviselői hivatás megteremtését, s kiszámítható életpályát nyújtsunk, amelynek szabályai segítik a tisztviselőket a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában."[6]

A törvény *általános magatartási követelmények*et is meghatároz a közszolgálatban dolgozók számára. E rész alapján az alábbiak vonatkoznak a közszolgálati tisztviselőkre:

- a köz szolgálatának elsődlegessége,
- a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának szem előtt tartása,
- a jóhiszeműség és tisztesség elvének megfelelő eljárás,
- a kölcsönös együttműködés kötelezettsége,
- tartózkodás a másik fél jogát, jogos érdekét sértő magatartástól,
- a közszolgálati dolgozók kötelesek egymást minden olyan tényről, adatról, körülményről vagy ezek változásáról tájékoztatni, amelyek a közszolgálat létesítése, valamint a törvényben meghatározott jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése szempontjából lényeges,
- tilos a rendeltetésellenes joggyakorlás: ez jelenti a mások jogos érdekeinek csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányuló vagy ehhez vezető joggyakorlást,
- munkaidején kívül nem tanúsíthat olyan magatartást:
  - amely munkáltatója helytelen megítélésére közvetlenül és ténylegesen alkalmas,
  - az általa betöltött beosztás tekintélyét veszélyezteti,
  - a munkáltató jó hírnevét veszélyezteti,
  - a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat veszélyezteti,
  - a közszolgálat céljainak megvalósítását veszélyezteti,
- minősített adat megtartásának kötelezettsége,
- illetékteleneknek nem adhat tájékoztatást olyan tényekről, amelyek tevékenysége során jutottak tudomására és kiszolgáltatásuk az állam, a közigazgatási szerv, munkatársa vagy az állam számára hátrányos vagy jogellenesen előnyös következményekkel járna.

A *törvényben meghatározott hivatásetika alapelvei*:

- a hűség és elkötelezettség,
- a nemzeti érdekek előnyben részesítése,
- igazságos és méltányos jogszolgáltatás,

[6] Kttv. preambuluma.

– méltóság és tisztesség,
– előítéletektől való mentesség,
– pártatlanság, felelősségtudat és szakszerűség,
– együttműködés,
– intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem.

A vezetőkre vonatkozó etikai elvek az előzőeken felül:
– példamutatás,
– a szakmai szempontok érvényesítése,
– számonkérési kötelezettség.

A fentiekben meghatározott hivatásetikai elvek megsértése esetén az MKK *etikai eljárás lefolytatására* jogosult, amelynek eredménye alapján az MKK fegyelmi eljárást kezdeményezhet a munkáltatónál.

A *köztisztviselők* esetében a fentiekben felsorolt hivatásetikai alapelvek azzal az eltéréssel alkalmazandók, hogy az egyes elvek részletes tartalmát és az etikai eljárás szabályait a képviselő-testület, illetve az adott szerv vezetője állapítja meg. Az etikai vétséget elkövető köztisztviselővel szemben kiszabható büntetés a figyelmeztetés vagy a megrovás.

Az MKK a törvény felhatalmazása alapján Etikai Bizottságot hoz létre, és kialakítja az etikai kódex és az etikai eljárások rendszerét.

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló kormányrendelet a hivatásetikát az integritás fogalmának középpontjába helyezi. Hatálya a Kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre és azok munkatársaira terjed ki, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével.

Az *integritás fogalma* a jogszabály szerint: az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése.

Integritásirányítási rendszer: az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritásalapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló kormányrendelet szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján. Az államigazgatási szerveknél – a rendelet szerinti integrált kockázatkezelési rendszer keretében – évente december 31-éig fel kell mérni az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, és a felmérés alapján egyéves intézkedési tervet kell megfogalmazni a kockázatok kezelésére. Az intézkedési terv végrehajtását és annak eredményeit a hivatali szervezet vezetőjének integritásjelentésben kell összefoglalnia, amelyet a tárgyévet követő év február 15-éig meg kell küldeni a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter és a rendészetért felelős miniszter számára. Ezen feladatok teljesítésének biztosítása a hivatali szervezet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége.

Az államigazgatási szervek hivatali szervezetének vezetője az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatásra, az integritásirányítási rendszer és a belső

kontrollrendszer egyes elemei működtetésének koordinálására *integritás-tanácsadót* jelöl ki. Az integritás-tanácsadó a hivatali szervezet vezetőjének közvetlen irányítása alatt áll. Az egyéb feladatköröket is ellátó integritás-tanácsadó egyéb feladatköreiben a hivatali szervezet vezetője által kijelölt más személy által is utasítható lehet, ha ez integritás-tanácsadói feladatainak ellátását nem veszélyezteti. Az integritás-tanácsadó kijelöléséhez és a kijelölés visszavonásához a felettes szerv vezetőjének és a rendészetért felelős miniszternek az előzetes, írásbeli egyetértése szükséges.

Az integritás-tanácsadó *feladatai:*

- Közreműködik az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérésében, az azok kezelésére szolgáló intézkedési terv, valamint az annak végrehajtásáról szóló integritásjelentés elkészítésében.
- A korrupciómegelőzési intézkedési terv alapján javaslatot tesz az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzései megtartására, valamint közreműködik ezek végrehajtásában.
- A hatályos jogszabályok és hivatásetikai szabályok alapján tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben.
- Gondoskodik a belső kontrollrendszer vonatkozásában a kontrollkörnyezet kialakításának és az integrált kockázatkezelésnek a koordinációjáról, valamint a hivatali szervezet vezetője általi meghatalmazása esetén ellátja a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat.[7]

Ellenőrző kérdések

- Milyen nemzetközi trendek jellemzik a hivatásetikai politikák *(policy)* eszköztárának fejlődését a közszektorban?
- Nemzetközi tapasztalatok alapján milyen akadályok rontják le a hivatásetika hatékonyságát?
- Mutassa be a közszolgálati hivatásetika szabályozásának rétegeit!
- Melyek a Hivatásetikai Kódex megalkotásának funkciói?
- Hogyan működik az integritásirányítási rendszer, milyen feladatai vannak az integritás-tanácsadónak?

[7] 50/2013. (II. 23.) Korm. rendelet.

B) Hivatásos szolgálati jogviszony

13.4. Az etikai elvárások és a személyiség közötti kapcsolat a hivatásos szolgálatban

Ha a történelem különböző korszakaiból keresünk képeket, leírásokat, azt láthatjuk, hogy a rendfenntartót, a közbiztonságot, az igazságszolgáltatást szolgáló szervezeteket vagy személyeket megkülönböztető jegyekkel, leginkább egyforma öltözettel és fegyverzettel ábrázolják. E sajátosságok pedig azt jelképezik, hogy ezek az emberek különleges feladatokat látnak el, a hatalom részesei, támaszai, más megközelítésben a köz mindenki által tisztelendő szolgái. Az ábrázolások leggyakrabban erőt, elszántságot és megbízhatóságot sugároznak, még akkor is, ha az ábrázolás célja éppenséggel negatív, s a rossz megtestesítőjeként kívánja megjeleníteni az egyenruhás szervezetet.

Mindezen leíró jegyek mellett azt is tapasztalhatjuk, hogy az ábrázolások gyakran mítoszokat építenek fel e szervekről és tagjaikról: hősiesség és gyávaság, tisztesség és becsületesség vagy gátlástalanság és korrupció, kvalifikáltság és butaság, és még sorolhatnánk a különböző jó és rossz tulajdonságokat, ellentétpárokat. A társadalom más tagjaitól elkülönítő jegyek miatt a szervezet és tagjainak tulajdonságai kölcsönösen egymásra vetülnek és bárki számára azonosíthatóak. Mindebből következően sem a társadalomnak, sem a hatalom gyakorlóinak, de leginkább a szervezetnek nem mindegy, hogy milyen morális és szakmai értékekkel azonosítják, és az alkalmazottainak cselekedetei, megnyilvánulásai mennyire tükrözik ezeket vissza.

Nem nehéz arra a megállapításra jutni, hogy a kívánatos értékrend az etikus magatartásban fejeződik ki, amikor is a hivatásos állományú cselekedetei és a belső motivációi, „iránytűi" összhangban állnak a szűkebb és a tágabb környezetben elfogadott és követett erkölcsi normákkal.

A mindenkori hatalomnak alapvető érdeke, hogy az általa működtetett államszervezet részeként fenntartott, különböző feladatokra létrehozott fegyveres és nem fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó szervekkel szemben *két követelmény* mindenképpen érvényesüljön.

- *Szilárd belső fegyelemmel és cselekvőkészséggel, valamint erős szervezeti identitással rendelkezzen,* amely a tagjainak lojalitásán és elkötelezettségén alapszik, valamint amelynek kereteit az írott és íratlan szabályok, szokások és elvárások alakítják és tartják fenn.
- *Bírja a társadalom elismerését és támogatását,* amelyet a funkciója szerinti feladatainak – a köz megelégedésére szolgáló – teljesítésével, valamint a szervezet tagjainak magatartásával, szocializáltságával, képességeivel, erkölcsi értékrendjével kapcsolatos elvárásoknak való megfeleléssel tud elérni, vagyis működését etikus magatartás jellemzi.

13.5. Az értékrend és etikus magatartás mint egy tanulási folyamat eredménye

A külső és belső elvárások sokasága együttesen egyfajta idealizált képet alakít ki a szervezetről és annak tagjairól, amelynek megfelelni nem könnyű, s talán csak nagyon kevesen

mondhatják el magukról, hogy minden tekintetben és minden időben meg tudnak felelni ennek az idealizált képnek. Feltehető a kérdés, hogy akkor van-e szükségünk idealizált tulajdonságokkal leírható idealizált személytípusra e szervezetekben. Hogyan hozhatók összhangba a szervezetbe belépő személyiségének jó és rossz tulajdonságai az idealizált képpel, az elvárások sokaságával? Vajon fel kell-e adnia a személyiségét annak, aki belép e szervek állományába ahhoz, hogy jól tudja teljesíteni a hivatását, meg tudjon felelni a követelményeknek?

A kérdésekre adandó *válaszokat két irányból kapjuk.* Egyfelől nem kétséges, hogy meg kell határozni azokat a *tulajdonságok*at, *készségek*et, amelyek szükségesek a – társadalom által generált – szakmai feladatok teljesítéséhez, valamint szükségesek ahhoz, hogy a szervezet megkapja azt a társadalmi támogatást, amely biztosítja a feladatok végrehajtását. Nyilvánvaló, hogy ezek a tulajdonságok csak pozitív töltetűek lehetnek. Mindezekkel felruházott idealizált személytípus ugyan nemigen fordul elő, mégis arra a következtetésre kell jutnunk, hogy szükség van e tulajdonságok számbavételére és tartalmi meghatározására, az idealizált kép megalkotására, mert az iránytűként és tükörként, de leginkább mintaként szolgálhat a szervezet tagjai számára a jó és a helyes cselekedetek megítélésében. Másként fogalmazva, a *külső és belső elvárások rendeltetése* az, hogy egy meghatározott irányba terelje, *alakítsa* a hivatásos állományú – döntéseit és cselekvését is meghatározó – *értékrendjét és személyes tulajdonságait,* és ezáltal a magatartását. Meghatározza azokat a kereteket és korlátokat, amelyek átlépése veszélyezteti, vagy éppen ellehetetleníti a szervezet céljait, tevékenységét.

A felvetett kérdések másik csoportjára egyértelmű a válasz. A szervezet tagjai *személyiség*ének *és* az elvárások, *követelmények* sokaságának *összehangolása nem eredményezheti a személyiség feladását.* Nem működhet jól, hatékonyan az a rendvédelmi szerv, ahol az egyenruha mellett a gondolkodás, a cselekvés és az érzelmek mezején sincs különbség az egyes tagok között. Ha elfogadjuk a személyiségek önállóságát és különbözőségét, és azt értékként kezeljük, akkor az elvárások és követelmények sem tölthetnek be más szerepet, mint a személyiség beillesztését a szervezetbe, azoknak a tulajdonságoknak és kompetenciáknak biztosítását, amelyek a szolgálat, a hivatás gyakorlásához elengedhetetlenek. Ami ezen kívül van, az a személyiség érvényesülése a szolgálat szabta keretek között.

Az előzőkből az is következik, hogy az elvárások, a követelmények, a szervezetet jellemző értékrend meghatározásakor nem lehet figyelmen kívül hagyni az azt megvalósítani köteles embert, akit pedig meghatároz az adott társadalom fejlettsége, kultúrája, szokásrendszere és döntő részben a mikro- és makrokörnyezetében végbemenő szocializációja. Az ember személyisége alapvetően tanult viselkedésekre, mintákra épül. Az azzal elválaszthatatlan kapcsolatban levő értékrendje is tanuláson, tapasztalaton alapszik. Ha pedig *tanulási folyamatként* értelmezzük a személyiséget és az értékrendet, akkor azt is kijelenthetjük, hogy az további tanulási folyamatok révén alakítható, fejleszthető, a kívánatos etikus magatartás elérhető. Zártabb és hierarchizáltabb közösségekben, mint például a rendvédelmi szerveknél, a személyiségre ható körülmények sokkal *erősebbek*, mint egy átlagos, úgynevezett civil munkahelyen, így a tanulási folyamat is intenzívebb, nagyobb hangsúlyt kap a „kell", mint a „legyen". Az egyenruha, a rendfokozat, *az eskü és a paranccsal szembeni alávetettség* olyan – semmivel sem helyettesíthető – elemei a hivatásos szolgálatnak, amelyek kiemelt szerepet játszanak ebben a tanulási folyamatban.

A szükségesnek ítélt elvárások és követelmények teljesüléséhez vezető út az állomány *kiválasztás*ával kezdődik. Meg kell találni azokat a személyiségeket, akik képességeik és szocializációs szintjük, belső értékrendjük alapján képesek lehetnek az elvárások teljesítésére. Ezt követően a kiválasztott egy hosszabb-rövidebb tanulási folyamattal és tapasztalatok útján szerzett élményhalmazzal juthat el ahhoz az állapothoz, hogy ismeri és elfogadja az elvárásokat, követelményeket, és azonosulva velük, képes azoknak megfelelően cselekedni.

Egy tanulási folyamat lényeges része az *értékelés,* amely a jó teljesítményt jutalmazza, a rosszat bünteti. A hivatásos állományúval szembeni elvárások és követelmények érvényesülésének a kívánatos önkéntes követés mellett szükségszerű velejárója a számonkérhetőség, presszió a teljesítésre, amely különböző formákban és súllyal jelenhet meg.

A *tanulási folyamat sikere* vagy éppen a *számonkérhetőség alapja* az elvárások és követelmények társadalmi környezethez és a szervezeti működés sajátosságaihoz illeszkedő beazonosítása és egyértelmű meghatározása, valamint következetes érvényesítése. Természetesen a differenciáltság is fontos tényező. Mást és másként, eltérő súllyal kell meghatározni és értékelni az elvárások és követelmények érvényesüléséhez a szervezet hierarchiájában elfoglalt hely alapján, különbséget téve tiszt és tiszthelyettes, valamint vezető és beosztott között.

13.6. Az etikai szabályok forrásai

Szót kell ejtenünk még az etikai elvárások és követelmények megjelenési formáiról, megismerési forrásairól is. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek létezése óta jelen vannak az etikai elvárásokat, követelményeket meghatározó normák. Ezek egy része *írott formában,* önálló deklarációkban vagy jogszabályok, szabályzatok rendelkezéseibe építve, azokból kikövetkeztethetően jelenik meg, más része a szervezeti szokások és hagyományok rendszerében *úgynevezett íratlan szabályként* él. Hosszú múltra tekint vissza az a vita is, hogy az etikai szabályok, elvárások meghatározásában és érvényesítésében milyen szerepe legyen a rendvédelmi szerv tagjai összességének mint testületnek, és milyen az azt irányító vezetőknek. A vita alapkérdése az, hogy lehet-e írott normában, szankciókkal ellátva szabályozni az elvárt magatartást, azaz tételesen és tényállásszerűen, mint a büntetőjogban, meghatározhatók-e megsértésének esetei vagy sem. Ha nem a válaszunk, akkor csak az elvek általános meghatározásának van helye konkrét szankciórendszer nélkül, legfeljebb egy kizárólag, a jogviszonyban való megtartás szempontjából vizsgálódó testület létrehozásával. Az elmúlt évtizedekben egyre inkább felértékelődött az etikus magatartás szerepe a közszolgálati jogviszonyokban, számos új elemmel bővítették az etikai követelmények körét, és elfogadottá vált a normaszintű szabályozás mind a tartalom, mind a számonkérés rendje tekintetében. Az etikai elvárások és követelmények a jogviszony lényeges elemévé váltak.

A hatályos magyar jog a rendvédelmi szervek hivatásos állományára vonatkozóan azt a megoldást választotta, hogy *törvény*ben rögzíti a legfontosabb etikai követelményeket, és az állomány kötelező tagságán alapuló kamarai jellegű köztestületre, a MRK-ra bízza az etikai elvárások és követelmények összegyűjtését, meghatározását, valamint felhatalmazza a testületet azok megsértésének megállapítására és szankcionálására. Ennek eredményeként született meg a *Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex* és az *Etikai Eljárási Szabályzat.* Ezzel a jogalkotó biztosította az etikai elvárások és követelmények normatív alapra

helyezését, ugyanakkor biztosította azt is, hogy a „morális számonkérés" ne a munkáltató és a munkavállaló közötti közvetlen kapcsolatrendszer keretében valósuljon meg, hanem a személyi állomány közös értékeit képviselő és a munkáltató hatókörén kívül eső testület útján. Kétségtelen azonban az is, hogy a testületi értékítélet, az MRK Etikai Bizottságának döntése közvetve kihathat a jogviszony tartalmára is, amennyiben arra alapozva a jogviszony megszüntetésére vagy módosítására kerül sor.

A rendvédelmi szervek hivatásos és közalkalmazotti állományára vonatkozó etikai szabályok alapvető tartalmát a Hszt. foglalja össze.[8] Ha figyelmesen tanulmányozzuk az egyes rendvédelmi szervek állományára vonatkozó szolgálati szabályzatokat, ott is megtalálhatjuk a szolgálati tevékenységek leírása kapcsán az etikai szabályokat érintő rendelkezéseket. Hasonló eredményre jutunk, ha megvizsgáljuk a teljesítményértékelési rendszert, ahol a munkamagatartás értékelése körében ugyancsak találhatunk olyan értékeléselemeket, amelyeknek etikai tartalmuk van. *Legfontosabb írott forrás* a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és Etikai Eljárási Szabályzat, amely felváltotta az egyes rendvédelmi szervek állományára korábban kidolgozott etikai kódexeket, s amelyek közös jellemzője volt, hogy legitimációjuk törvényi háttér hiányában gyenge lábakon állt, érvényesítésükhöz szükséges eszközök nem álltak rendelkezésre, lényegében gyenge hatásfokkal érvényesültek.

13.7. A Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és az Etikai Eljárási Szabályzat

Az MRK közgyűlése 2013. május 28-án fogadta el a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexet és Etikai Eljárási Szabályzatot. A Szabályzat *két fő részre tagolódik.* Az első része a hivatásetikai alapelveket, alapértékeket és elvárásokat tárgyalja, a második része pedig az etikai eljárás rendszerét tartalmazza. A Szabályzat személyi hatálya az MRK minden tagjára kiterjed, azaz a Hszt.-ben említett szervek teljes *hivatásos* és *közalkalmazotti állományá*ra. Ez a hatály a jogviszony fennállásáig tart, ha megszűnt, nincs lehetőség az etikai felelősség megállapítására. Tárgyi hatályát a Szabályzat úgy határozza meg, hogy az kiterjed minden olyan magatartásformára, amely nem tartozik más eljárás hatálya alá.

Az etikai kódex *célja,* hogy meghatározza mindazon magatartási és viselkedési követelményeket, amelyek:

- segítséget nyújtanak a helyes döntések, állásfoglalások, magatartások és tevékenységek kialakításához, az érintett szervezetek eredményes működésének biztosításához, ezen keresztül pedig társadalmi tekintélyük megőrzéséhez, továbbá folyamatos emeléséhez, valamint
- megfelelő támpontokat, útmutatásokat adnak a munkatársaknak és vezetőiknek az etikailag megerősíthető vagy kifogásolható magatartások, az elismerendő, illetőleg a szankcionálandó cselekedetek megalapozásához, azok pártatlan megítéléséhez és minősítéséhez, valamint
- morális alapot kínálnak a – fokozott igénybevétellel járó és etikai problémákkal is nehezített – közszolgálat ellátásához, a hivatástudat, a segítőkészség, a szervezeti kötődés kialakulásához, elmélyítéséhez, valamint

[8] Ezeket a Hszt. 14. §-a foglalja össze (lásd alább). Ezen túlmenően a 102. §-ban (a hivatásos állomány tagjainak kötelességei körében) találhatunk a magatartási szabályokra vonatkozó konkrét rendelkezéseket.

– tartalmazzák mindazon előírásokat, követelményeket, amelyek mértékül szolgálnak az érintettek számára munkahelyi és egyéb kapcsolatrendszerük működtetéséhez, továbbá a munkahelyen és a magánéletben elvárható életvitel kialakításához, problémáik megoldásához, konfliktusaik kezeléséhez, valamint
– védelmet biztosítanak minden normakövető számára, illetve hozzájárulnak az emberi méltóság megőrzéséhez és kifejezéséhez.

A rendvédelmi hivatásetika alapelvei meghatározásakor a Szabályzat megismétli a Hszt.-ben leírtakat:[9]

„A rendvédelmi hivatás etikai alapelvei a hivatásos állomány tagjai tekintetében különösen: hűség a hazához és a nemzethez, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, a méltóság és a tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a szakszerűség, az együttműködés és az arányosság.

A rendvédelmi hivatás etikai alapelvei a fegyveres szerv közalkalmazottai tekintetében különösen: az elkötelezettség, nemzeti érdek előnyben részesítése, a tisztesség, előítéletektől való mentesség és az együttműködés.

Az előzőekben meghatározottakon túlmenően a vezetőkkel szemben támasztott további etikai alapelvek: a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség."

A Szabályzat három pontban állapítja meg az etikai szabályokat és azok érvényesülését meghatározó *alapértékek*et, követelményeket:

– törvényesség, a köz és az állampolgárok szolgálata, a tisztesség követelménye,
– professzionalizmus, minőségi munkavégzés, felelősségvállalás, konstruktív kritikai attitűd, innováció,
– elkötelezettség, megbízhatóság, a társadalmi elfogadottság erősítése.

Az *általános erkölcsi követelmények részletes meghatározásá*t a Szabályzat egyes tevékenységi területekre bontva állapítja meg:

– munkavégzés (szolgálati tevékenység) során betartandó szabályok,
– munkahelyi kapcsolatokban tanúsított magatartások,
– vezetőkkel, elöljárókkal való kapcsolattartás,
– ügyfelekkel, polgárokkal való kapcsolattartás követelményei,
– magánéletükkel, életvitelükkel kapcsolatos elvárások,
– internetes kommunikációban tanúsítandó magatartások,
– korrupcióval szembeni helyes attitűd,
– az összeférhetetlenség kiküszöbölésével kapcsolatos elvárások.

A vezetőkkel szembeni részletesebben kifejtett elvárások többsége az irányított munkatársakkal való helyes kapcsolattartásról szól, így például a tisztességes hangnem, türelem, empátia, elfogulatlanság követelménye.

A Szabályzat második része, mint előzőekben említettük, az etikai eljárás szabályairól szól, amely nagy vonalaiban hasonlít a fegyelmi eljárásban (lásd: 11. fejezet B) rész) már megismert rendre, azonban lényeges különbség, hogy az etikai szabályok megszegése,

[9] Hszt. 14. §.

az etikai vétség az elkövetéstől számított egy éven belül elévül. Másik fontos elv, hogy felelősségi eljárás megindulása ugyanabban az ügyben kizárja az etikai eljárás egyidejű megindítását is.

Az etikai eljárásban eljáró Etikai Tanács érdemi döntési jogköre sajátos. Amennyiben etikai vétség nem állapítható meg, a cselekmény elévült, vagy a jogviszony megszűnt, akkor az etikai eljárás megszüntetésének van helye. Etikai vétséget megalapozó tényállás alapján azonban *nem hozhat önálló etikai elmarasztalást tartalmazó döntést,* hanem az ügyben vagy *fegyelmi eljárást kezdeményez* – ha annak feltételei adottak –, vagy javaslatot tesz a *kifogástalan életvitel* ellenőrzésére. Elvben mindkét eljárás elvezethet a szolgálati jogviszony megszüntetéséhez. Így elérhető, hogy a súlyosan kifogásolható magatartást tanúsító hivatásos állományút a testületből eltávolítsák, azonban ez már a jogviszonyra vonatkozó szabályok szerint folyó eljárás alapján, a munkáltatói jogkörben hozott döntésre alapozva történik, amelyhez joghatás szempontjából az Etikai Tanács döntésének nincs érdemi szerepe. Ezzel függ össze az is, hogy az Etikai Tanács döntése ellen *nincs helye jogorvoslatnak.*

Ellenőrző kérdések

- Milyen összefüggés állapítható meg a rendvédelmi szervvel és az ott szolgáló hivatásos állományúval szembeni társadalmi elvárások meghatározásában?
- Melyek azok a külső és belső elvárások, amelyek meghatározzák a rendvédelmi szervvel és a hivatásos állománnyal szembeni etikai követelményeket?
- Tanulható-e, tanítható-e az etikus magatartás, mik lehetnek ennek a feltételei?
- Melyek az etikai szabályok írott forrásai a magyar rendvédelemben?
- Hogyan határozza meg a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és Etikai Eljárási Szabályzat a szabályozás alapvető céljait?
- Milyen döntéseket hozhat az etikai eljárásban eljáró Etikai Tanács?

14. A magyar közszolgálat története

Hazafi Zoltán

„Fokozatosan kifejlődött mindaz, amit az alkalmazott érdeke a hivatásos alkalmazása esetén kívánt. Ezzel szemben van annak a szüksége, hogy a köz, mint szolgálatadó, biztosítva legyen abban a tekintetben, hogy az alkalmazott, dacára alkalmazása állandóságának, azaz elbocsátása lehetetlenségének, mindig birtokában legyen a szükséges képességeknek, ami az alkalmazásban való szakadatlan továbbtanulást és fejlődést is kíván."

(Magyary Zoltán)[1]

14.1. A hivatásos magyar közszolgálat kialakulása

A feudalizmus időszakában a különböző állami tisztségek betöltését nemesi kötelezettségnek tekintették. A *nobile officium elvé*t Concha úgy fogalmazta meg, hogy a nemességnek egyenesen kötelessége a köznek szolgálni – birtokain folytatott gazdálkodása mellett maradó fölös idejében – a társadalmi helyzete folytán neki juttatott nagyobb anyagi és szellemi javak ellenszolgáltatásaként.[2] Ugyanakkor a társadalmi kötelezettségként ellátott tisztségek jól is jövedelmeztek. A *nemesi vármegyék* élére kinevezett *főispán* saját jövedelmét a kirótt bírságok, illetve a vámbevételek egy részéből biztosította. Esetenként a családon belül öröklődött a tisztség. Az alsóbb szintű tisztviselők jövedelme a földesúri adományokból származott, aminek következtében a lojalitásuk is feléjük irányult.

A feudális kötöttségekkel terhelt „közszolgálat" nem volt egyedi, más országokban is találkozhatunk egyes elemeivel.

Közhivatalok kiárusítása Franciaországban

A jól jövedelmező közhivatalok kiárusítása Franciaországban nemcsak szorosan összekapcsolódott a hivatásos közszolgálat kialakulásával, de megteremtette az egyik legfontosabb karrierelv, az „elmozdíthatatlanság" alapjait is. A királyi adó, vám- és egyéb

[1] Magyary 1944. 6.

[2] Concha Győző (1905): *Politika II. kötet – Közigazgatástan.* Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalat. 149–150.

> bevételek haszonbérbe adásával lényegében egy alkut kötöttek. A tisztség „megvásárlása" fejében a király kötelezte magát, hogy csak abban az esetben helyez valaki mást hivatalba, ha az álláshely halál, lemondás, közös megegyezés vagy bíróság által megállapított hivatali visszaélés miatt üresedik meg. Később a hivatalt öröklés útján akár tovább is hagyományozhatták.[3] Az elmozdíthatatlanság mellett egyéb előjogokat is kaptak: mentesültek a katonai szolgálat és adófizetés alól, fegyvert viselhettek, fizetésük mentesült a hitelezői követelések alól.[4]

A *feudális alapon* szerveződő közszolgálatot a 18. században kezdte el felváltani a *hivatásos közszolgálat.* Alapvetően *két szempont*ból különbözött ez az előzőtől. Az egyik, hogy a szolgálatba helyezés alapja a szakmai hozzáértés volt, nem pedig a születéssel szerzett előjog. A másik, hogy a munkáért állami fizetés járt, így a köztisztviselő nem szorult a földesúri adományokra, velük szemben is független tudott maradni. Az egzisztenciális függetlenséget a hadseregtől átvett ranglista (besorolás) és a szolgálatban eltöltött évektől függő, automatikus előmenetel bevezetésével biztosították.[5]

A *professzionális hivatalnoki kar* létrehozásához egyfelől a társadalmi, gazdasági fejlődésből fakadó szükségszerűség, másfelől egy sajátos politikai, hatalmi helyzet vezetett.

Az előző lényege, hogy az ipari forradalom időszakában az állam a gazdaság fejlődésének előmozdítására olyan feladatokat vállalt magára, amelyekhez nem rendelkezett megfelelő létszámú és hozzáértésű szakemberekkel. Egyre nagyobb igény keletkezett az utak és hidak építéséhez, mocsarak lecsapolásához, folyók szabályozásához értő szakemberek iránt, akiknek a munkájára folyamatosan lehetett számítani. Az állami szolgálat kereteit úgy kellett kialakítani, hogy érvényesüljön a *professzionalizmus,* és az állami foglalkoztatás vonzerőt jelentsen a jó szakemberek számára. Ebben a rendszerben jelentős szerepet játszott a *garantált havi fizetés,* amelynek összege nemcsak társadalmi felemelkedést biztosított a szegényebbek számára, hanem azt is ellensúlyozta, hogy a köztisztviselők az állami szolgálaton kívül más kereső foglalkozást nem űzhettek. Ennek jelentőségét II. József az *eszményi köztisztviselő* jellemzői kapcsán fejtette ki.[6] E szerint az állam szolgálatában csak az állhat, aki a közjót szolgálja, a törvényeket, parancsokat az eredeti (jogalkotói) akaratnak megfelelően hajtja végre, az ügyet nem pusztán intézi, hanem elintézi, s nem téveszti szem elől az igazságosság követelményét. Együttműködik, minden esetben mellőzi önös érdekeit, s ezért semmiféle mellékfoglalkozást nem gyakorolhat, és semmiféle személyes ügy nem vonhatja el fő foglalkozásától.[7]

Ebben a korszakban a közigazgatás létszámigényének növekedése összekapcsolódott a birtokát elveszített, kis- és középbirtokos nemesség társadalmi lecsúszásával. Tagjai tömegesen léptek állami szolgálatba, hogy új egzisztenciát keressenek maguknak. A folyamatot

---

[3] Grégoire, Roger (1954): *La fonction publique.* Paris, A. Colin (a továbbiakban: Grégoire 1954). 44.; A közhivatal örökölhetőségét az úgynevezett Paulette adó megfizetése biztosította, amelyet 1604-ben IV. Henrik vezetett be. Ezt azoknak kellett megfizetniük, akik másvalakinek, például gyermeküknek szerették volna átengedni hivatalukat.

[4] Grégoire 1954. 46.

[5] Hajdú Lajos (1982): *II. József igazgatási reformjai Magyarországon.* Budapest, Akadémiai. 82.

[6] Két pátensben is megfogalmazta elvárásait. Az 1784. február 13-án kelt körlevele valójában a Osztrák–Magyar Monarchia valamennyi hivatalnokához intézett uralkodói intelem, amelyben a császár megfogalmazta a jó közigazgatással, illetve a jó köztisztviselővel szembeni elvárásait.

[7] Csizmadia Andor (1979): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban.* Budapest, Gondolat. 124.

nemcsak az egzisztenciális kényszerűség erősítette, hanem a magukkal hozott sajátos mentalitás, kulturális beállítottság is. A közszolgálattal járó előjogok jól illeszkedtek korábbi privilégiumaikhoz. A 20. század elejére azonban már gyakori volt, hogy családi tradícióvá vált a közszolgálat, és köztisztviselői dinasztiák alakultak ki.

„A volt privilegizált osztályok görcsösen ragaszkodnak az »úri« pályákhoz, s inkább végképp leszállottak fokról fokra csúszva a társadalmi létrán, sem hogy hirtelen kiragadják magukat megszokott körükből és az ipari produkció vagy kereskedelem szolgálatába álljanak. A tönkre ment agrárcsaládok fiaik városokba tódultak, s ott megszállották az állami, megyei, városi hivatalokat, le egészen az írnokságig, mert ezen helyen korlátolt látókörük és világot nem ismerő felfogásuk szerint továbbra is »urak« – más nyelven ily értelemben le nem fordítható szó! – maradtak."[8]

Ugyanakkor a közigazgatás létszáma az állami feladatok bővülésének mértékét meghaladóan növekedett, bár ez részben összefüggött a Trianon utáni területcsökkenéssel. Így több alkalommal is szükségessé vált a köztisztviselői létszám csökkentése.

A szakmák közül a jogászok uralták a közigazgatást, s az sem volt ritka, hogy más szakképzettséget igénylő pozíciókba is jogászokat ültettek.

A hivatásos közszolgálat fejlődését hatalmi, politikai érdekek is befolyásolták. Az abszolutizmus időszakában ugyanis felerősödtek a *centralizációs törekvések.* Ezek közé tartozott az úgynevezett *igazgatási központok* kialakítása, illetőleg a vármegyék helyett a központi hatalomhoz lojális köztisztviselői kar létrehozása. Ennek következtében a hivatásos közszolgálat megteremtése a központi hatalom és a vármegyei önkormányzatok közötti konfliktus részévé vált.

Az egymással szembenálló felek minden eszközt és lehetőséget megragadtak ahhoz, hogy hatáskörüket szélesítsék, hatalmi pozíciójukat – lehetőleg a másik rovására – megerősítsék. A központi hatalom és a megyék egyaránt arra törekedtek, hogy a közhatalmat gyakorló tisztviselőket befolyásuk alá vonják.[9] A konfliktus a kinevezési jogkör telepítésében csúcsosodott ki, s a fő kérdés az lett, hogy a kormányzati akarat végrehajtását is ellátó vármegyei szervezet tisztviselőinek jogviszonya *milyen aktussal* létesüljön. A *választás* a vármegyékhez kötődést fejezte volna ki, míg a *kinevezés* a kormányhatóságokhoz kötötte volna a tisztviselőket. Végül köztes megoldás született: a megyei tisztviselők valamivel több, mint felét a főispánok nevezték ki, míg a másik felét a vármegyék választották a főispán jelölése alapján.[10]

A 40-es évek elején ismét napirendre került a kérdés, ugyanakkor már más történelmi környezetben, s így a szabályozás is egyértelműbb lett. A vármegyei, városi és községi tisztviselői állások betöltésére is a *belügyminiszter* adott kinevezést, és az így kinevezett tisztviselőket bármelyik másik állásba áthelyezhette.[11]

---

[8] Szekfű Gyula (1934): *Három nemzedék és ami utána következik.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 246.

[9] Ereky István (1942): *A modern magyar közigazgatás kialakulása*. Pécs, Dunántúli Pécsi Egyetemi Kvk (a továbbiakban: Ereky 1942). 127.

[10] Ereky 1942. 138. „… melynél ellenmondásokkal teltebb, a látszattal inkább megelégedő, s a tisztviselőkkel szemben méltánytalanabb rendszert keveset találunk."

[11] 1942. évi XXII. törvénycikk a vármegyei, városi és községi tisztviselők alkalmazásának, valamint egyes szolgálati viszonyainak átmeneti szabályozásáról.

14.2. A közszolgálati pragmatika elemeinek fokozatos kialakulása

A közszolgálat speciális szabályozása fokozatosan alakult ki. Néhány törvényi rendelkezést leszámítva alsó szinten indult meg a „jogalkotás". Kormányhatósági rendeletek, illetve a kialakult *szokás* rendezte a tisztviselők jogállását. A főhatóságok közül elsőként a *Pénzügyminisztérium* alkotta meg *szolgálati szabályait,* amelyeket később a többi minisztérium is átvett és alkalmazott.[12]

Ezt követően egyre *több törvény* született a tisztviselők jogállásának kérdéseiről. Az *1929. évi XXX. törvény* a közigazgatási tisztviselők és egyéb alkalmazottak személyi és szolgálati viszonyaira vonatkozó rendelkezéseket tartalmazta.[13] Szabályozta továbbá az elméleti, illetve gyakorlati képesítést, a vármegyei és városi tisztviselők alkalmazását, illetve a vármegyei tisztviselők fizetési osztályokba sorolását.

Köztisztviselők jogállásának kérdéseit szabályozó jogszabályok

- *az 1893. évi IV. törvénycikk az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról, és a megyei törvényhatóságok állami javadalmazásának felemeléséről,*
- *az 1923. évi XXXV. törvény a létszámcsökkentésről,*
- *az 1924. évi II. törvény a nemzeti kisebbségek nyelvének ismeretéről,*
- *az 1923. évi IV. törvény az önkormányzati tisztviselők fizetési osztályba soroláról,*
- *az 1924. évi IV. törvény az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról és újabb létszámcsökkentésről, valamint a nyugdíjak átmeneti csökkentéséről, illetve a munkaidő emeléséről,*
- *az 1925. évi XXIII. törvény az előlegben részesített tisztviselők anyagi helyzetének javításáról,*
- *az 1927. évi XIV. törvény a közszolgálati alkalmazottak gyermekeinek állami tanulmányi ösztöndíjban részesítéséről,*
- *az 1934. évi I. törvény a szabályszerű elbánás kiterjesztéséről,*
- *az 1935. évi VI. törvény a közoktatási igazgatás átszervezéséről,*
- *az 1936. évi IX. törvény a belügyminiszter szerepéről a hatósági orvosi szolgálat részletes szabályainak megállapításában,*
- *az 1938. évi XXXVII. törvény a korpótlék bevezetéséről,*
- *az 1938. évi XXXVIII. törvény a családi pótlék bevezetéséről,*
- *az 1939. évi IV. törvény a zsidók közszolgálatból való kizárásáról,*
- *az 1941. évi XIX. törvény a gyakorlati közigazgatási vizsga alóli átmeneti mentességről,*
- *az 1942. évi XII. törvény az orvosok, községi orvosok, körorvosok állami tisztviselővé nyilvánításáról,*

[12] Tomcsányi 1926. 342–343.

[13] Egyes kérdések vonatkozásában, a törvényhatóságoknál alkalmazott tisztviselők esetében akár átfogó jellegű szabályozásnak is tekinthetjük, hiszen teljes III. része a közigazgatási tisztviselők és egyéb alkalmazottak személyi és szolgálati viszonyait rendezte.

– *az 1942. évi XXII. törvény a választás útján betölthető vármegyei, városi és községi tisztviselői állások kinevezéssel történő betöltéséről rendelkezett.*

A szakmaiság színvonalának emelését célozta a gyakorlati közigazgatási vizsga kötelezettségének előírása *(1933. évi XVI. törvény).* A vizsga általános része a közigazgatás egész területét felölelő általános gyakorlati ismeretekre terjedt ki. Ezt minden jelentkezőnek teljesítenie kellett. A vizsga különös része az egyes igazgatási ágakban szükséges részletes gyakorlati szakismereteket kérte számon. Négyféle szakvizsgát lehetett tenni, amelyek közül a tisztviselő választhatott attól függően, hogy melyik igazgatási területen dolgozott. A gyakorlati közigazgatási vizsgára bocsátáshoz legalább hároméves közigazgatási gyakorlatra volt szükség. Általában az egyik igazgatási ágból a másikba csak az érintett igazgatási ágra nézve rendszeresített szakvizsga letételével lehetett átlépni.

Gyakorlati közigazgatási vizsga eszménye[14]

„Sokszor hangzott el, vajjon a »vizsga«, mint intézmény megfelelő eszköze-e a szelekciónak, vajjon a vizsga esélyei alkalmasak-e arra, hogy valakinek arra valóságát és tudását megállapítsák. Különösen azt hangoztatják, hogy a vizsga alkalmas-e a jellembeli tulajdonságok kipuhatolására. Erre könnyű volna azzal felelni, hogy vizsgák addig lesznek, amíg azokat valami jobbal, megfelelőbbel helyettesíteni nem lehet. Van azonban hatalmas érv a vizsgák mellett, amely azoknak, mint intézménynek állandó fennmaradását biztosítani fogja. Ez a nyilvánosság ellenőrzése. A nyilvánosság reflektora besugározza nem csupán a vizsgázót és annak feleleteit, hanem a vizsgáztatót is, tehát mindkettő erős ellenőrzés alatt áll. … A vizsga a mi elképzelésünk szerint nagyrészt pedagógiai intézmény, amelynek hivatása, hogy a fiatal tisztviselő számára egész életére útravalót adjon. … A jó közigazgatás a felkészültség: az állandó nemzeti készenlét a nagy nemzeti feladatok megvalósítására. A gyakorlati közigazgatási vizsga intézménye előtt ez az eszmény lebegett."

A közszolgálati jogállás szabályozásának eredményeként Magyarországon is kialakult a foglalkoztatás szabályozásának duális rendszere, amely azt jelentette, hogy a magánjogi szolgálati jogviszonytól megkülönböztették a közszolgálati jogviszonyt.[15] A különbségtétel már a jogviszony keletkezésének módjában megmutatkozott. A közszolgálati jogviszony kétoldalú magánjogi szerződés helyett egyoldalú közigazgatási aktussal, *kinevezés*sel jött létre, amelynek tartalmát a tárgyi jog, normatív módon, minden tisztviselőre nézve egységesen határozta meg, következésképpen arra a feleknek – szolgálatadónak és szolgálatvállalónak – nem volt közvetlen ráhatásuk. A kinevezésnek érvényességi feltétele lett az eskü, amely az állam és a köztisztviselő között létrejövő különleges jogi kapcsolatot erősítette meg.

[14] Mártonffy Károly (1936): Az Országos Gyakorlati Közigazgatási Vizsgabizottság első két esztendejének tanulságai. In Fluck András – Mártonffy Károly szerk.: *Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei*. Budapest, Állami Nyomda. 46.

[15] Magyari 1942. 387.

Ugyanakkor a gyakorlatban nem volt egyszerű különbséget tenni a két jogviszony között, ezért a bírói gyakorlat alakította ki a figyelembe veendő szempontokat. E szerint közszolgálati jogviszonyról akkor beszélhetünk, ha:

– az állammal vagy más olyan közjogi testülettel jön létre, amely a közérdeknek a hordozója, és az alkalmazott munkáját is úgy veszi igénybe, hogy az a tevékenységével a közérdeket szolgálja,
– hatósági teendők és általában közigazgatási működés ellátására vagy közvagyon kezelésére irányul.

Ha ezek közül bármelyik is hiányzott, akkor a bíróság nem tekintette a jogviszonyt közjogi tartalmúnak.[16]

A közszolgálati jogviszony elhatárolásának problémája

Mind a mai napig problémát okoz a közszolgálati jogviszony elhatárolása. Egyes felfogások szerint önmagában az állammal vagy közintézménnyel való jogi kapcsolat még nem alapozza meg a különleges szabályozású közszolgálati jogviszonyt, ezért a közhatalmi jelleget nélkülöző és a szervezet működtetését szolgáló feladatellátásra létrejövő foglalkoztatási jogviszonyt nem tekintik közszolgálati jellegűnek. A szervezet működtetéséhez szükséges feladatok olyan szolgáltatások, amelyekről magánjogi szerződésben lehet megállapodni. Ennek az elvnek a figyelembevételével csaknem valamennyi fejlett államban évek óta zajlik a közjogi szabályozás lebontása, s egy vegyes szabályozási rendszer kialakítása. Ez alól Magyarország sem kivétel.

A jogi szabályozás továbbra is széttagoltan fejlődött, s emiatt rendkívül szerteágazóvá és áttekinthetetlenné vált. Egyre erősödött az egységes szabályozás, más néven a szolgálati pragmatika iránti igény.[17] A kérdés annyira égetővé vált, hogy a további fejlődés gátjának tekintették a szolgálati pragmatika hiányát.

„A közszolgálatra vonatkozó összes alapvető kérdések szabályozása végett feltétlen szükség van a »közszolgálatról« szóló törvény megalkotására, amely közszolgálatunkat önhibáján kívüli eddigi elmaradottsága és stagnálása helyett a nemzet életében rá váró nagy szerepnek betöltésére fokozottan képessé fogja tenni."[18]

Idővel kialakult a klasszikus besorolási struktúra. A feladat jellege és a képzettség szintje szerint megkülönböztették az érdemi, ügydöntő, hatósági feladatkört ellátó, legalább főiskolai végzettséggel rendelkező *fogalmazási tisztviselők*et, a kisegítő feladatokat ellátó, középiskolai végzettségű *segéd- és kezelő tisztviselők*et (irodatiszt, írnok) és a fizikai dolgozókat, a *szolgák*at. Külön kategóriát képeztek az altisztek, akiket egyik fizetési osztályba se soroltak be.

Az egységes szabályozás iránti igény nemcsak a különböző pragmatikaelemek széttartó, esetleges szabályozása miatt vetődött fel, hanem a kormányzati szervek

[16] Vincenti Gusztáv (1942): *A munka magánjogi szabályai*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata. 35. A Hatásköri Bíróság pontosan meghatározta a második világháború előtti közszolgálati jogviszony elemeit.

[17] Tomcsányi 1926. 343.

[18] Magyary 1942. 394.

(kormányhatóságok) és az önkormányzatok (törvényhatóságok) tisztviselőinek megkülönböztetése miatt is.

A különbségtétel a díjazást is érintette. A kormányhatóságok köztisztviselői számára kialakítottak egy egységes besorolási és előmeneteli rendszert. Tizenegy fizetési osztályt alakítottak ki, amelyekbe a betöltött állás alapján lehetett bekerülni. A fizetési osztályokat fizetési fokozatokra osztották, ezek között a szolgálati idő alapján felállított rangsor figyelembevételével lehetett feljebb jutni. Az előrelépésre azonban csak akkor kerülhetett sor, ha egy magasabb besorolású állás megüresedett. Ezt nevezték „kihalásos" rendszernek.

Állások besorolása az egyes fizetési osztályokba[19]

I. fizetési osztály: miniszterelnök
II. fizetési osztály: miniszter, Állami Számvevőszék elnöke, Kúria elnöke
III. fizetési osztály: államtitkár, Állami Számvevőszék alelnöke
IV. fizetési osztály: Pénzügyi Közigazgatási Bíróság elnöke, koronaügyész
V. fizetési osztály: miniszteri tanácsos, pénzügyi közigazgatási bíró, rendőrfőkapitány, kincstári jogügyi igazgató, országos főerdőmester, múzeumigazgató
VI. fizetési osztály: miniszteri osztálytanácsos, rendőrfőkapitány-helyettes, pénzügyigazgató (kir. tanácsos), fő- és székvárosi adófelügyelő, pénzügyi főtanácsos, jogügyi főtanácsos, fővámigazgató, tankerületi főigazgató, tanfelügyelő, Iparművészeti Múzeum igazgatója, kúriai bíró
VII. fizetési osztály: miniszteri titkár, pénzügyőrségi központi főfelügyelő, rendőrfőparancsnok, pénzügyi tanácsos, számvevőségi főnök, elnöki titkár a pénzügyi közigazgatási bíróságnál, jogügyi tanácsos, fővámtárnok, dohánygyári igazgató, bányakapitány, gimnáziumi igazgató, Meteorológiai Központi Intézet igazgatója, járásbíró, királyi ügyész
VIII. fizetési osztály: miniszteri segédtitkár, pénzügyi titkár, rendőrkapitány, rendőrségi főfelügyelő, számtanácsos, állampénztári pénztárnok, állampénztári ellenőr, adóhivatali pénztárnok, pénzügyőri főbiztos, kincstári ügyész, fővámszedő, háromszögelő főmérnök, kataszteri felmérési felügyelő, főbányabiztos, gimnáziumi tanár
IX. fizetési osztály: miniszteri fogalmazó, rendőrségi fogalmazó, rendőrségi felügyelő, fordító, pénzügyi segédtitkár, számvizsgáló, pénzkezelő, adóhivatali pénztárnok, adóhivatali ellenőr, pénzügyőri biztos, dohánybeváltási kezelő, dohánygyári osztályvezető, sótárnok, háromszögelő mérnök, kataszteri főmérnök, bányabiztos, pénztárnok a budapesti állami hidaknál
X. fizetési osztály: miniszteri segédfogalmazó, pénzügyi fogalmazó, dohányjövedéki központi igazgatósági fogalmazó, adóhivatali segéd, pénzügyőri biztos, jogügyi segédfogalmazó, sóhivatali ellenőr, háromszögelő segéd, kataszteri mérnök bányaesküdt, bányakapitánysági tiszt, ellenőr és tiszt a budapesti állami hidaknál

[19] 1893. évi IV. törvénycikk az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról és a megyei törvényhatóságok állami javadalmazásának felemeléséről.

> XI. fizetési osztály: irodatiszt, irodasegédtiszt, számtiszt, állami végrehajtó, pénztári segédtiszt, kataszteri mérnöksegéd, bányakapitánysági segédtiszt, segédtiszt a budapesti állami hidaknál

Ebben a rendszerben nemcsak a fizetési osztályokban való, szolgálati időtől függő előrehaladás teremtett kiszámíthatóságot és stabilitást a kormányhatóságok köztisztviselői számára, hanem az is, hogy az illetményt csak fegyelmi büntetésként lehetett csökkenteni. Előfordulhatott ugyan, hogy alacsonyabb besorolású állásba helyezték át a köztisztviselőt, ebben az esetben azonban a régi és az új illetménye közötti különbözetet *személyi pótlék*ként továbbra is megkapta.

Az önkormányzatoknál azonban kevésbé volt egységes a kép. Bár rájuk is kiterjesztették a fizetési osztályokat,[20] bizonyos városok pénzügyi okok miatt eltérhettek a törvényben megállapított fizetéstől, annál magasabb, illetve alacsonyabb összeget is megállapíthattak.[21] A magasabb illetményeket később korlátozták.[22]

A kormányhatósági és önkormányzati köztisztviselők közötti különbség a *munkáltatói jogok* gyakorlásában is megmutatkozott. Az előbbiek esetében egységesen a kormány, illetve a miniszter gyakorolta a munkáltatói jogokat, míg az utóbbiak – a dualizmus örökségeként – *kettős, illetve többes alárendeltség*ben álltak. Ennek oka az volt, hogy a városi, megyei önkormányzatok az országos főhatóságok feladatkörében is eljártak, s ilyen esetben az eljáró köztisztviselőt az illetékes kormányszerv is utasíthatta – indokolt esetben – fegyelmi eljárást indíthatott ellene.

A kiszámítható díjazás mellett további előnyt jelentett a legutolsó fizetés teljes összegével megegyező *nyugdíj.* Igaz, az ideiglenesen nyugdíjazott tisztviselőt fontos szolgálati érdekből képességének, képzettségének és korábbi beosztásának megfelelő „szolgálattételre" bármikor be lehetett rendelni. Ha a berendelésnek nem tett eleget, a nyugdíjra vonatkozó igényét elvesztette.[23]

A közszolgálattal szemben támasztott magasabb szintű követelmények már ekkor megjelentek a speciális alkalmazási feltételek formájában. Ezek között szerepelt az *erkölcsi feddhetetlenség,* amely kiterjedt a *magánélet*ben tanúsított magatartásra is. A könnyelmű, felelőtlen, tékozló életvitel szintén a közszolgálatból való kizárást jelentette.

---

[20] 1912. évi LVIII. törvénycikk a városok fejlesztéséről; 1929. évi XXX. törvénycikk a városok fejlesztéséről szóló 1912. évi LVIII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról; 1923. évi IV. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről.

[21] A tízezernél alacsonyabb lélekszámú városok élhettek a csökkentés lehetőségével, vagyis ott csak abban az esetben kapták meg a tisztviselők a törvényben előírt besorolás szerinti fizetésüket, ha a város ezek finanszírozására megfelelő pénzügyi eszközökkel rendelkezett. A törvényhatóságú és rendezett tanácsú városok a törvényben meghatározott fizetésekhez képest magasabb díjazást is megállapíthattak. 1912. évi LVIII. törvénycikk a városok fejlesztéséről 14. §.

[22] A besorolás szerinti fizetésen felül a városi tisztviselők részére csak abban az esetben lehetett külön illetményt (pótilletményt) engedélyezni, ha azt a város közigazgatási ügyeinek vagy üzemeinek bonyolultsága vagy felelősségteljes vitele indokolta, és ha azt a város anyagi ereje megengedte. Az engedélyezett pótilletmény nem haladhatta meg az alapilletmény 50%-át. A fővárosra a korlátozó szabályokat nem kellett alkalmazni.

[23] 1912. évi LXV. törvénycikk az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról 34. §.

Általános és különös alkalmazási „kellékek”[24]

Köztisztviselő lehetett, aki magyar állampolgár, gondnokság, csőd alatt nem áll, bűntett vagy vétség miatt vád alá helyezve, vagy általában szabadságvesztés büntetés alatt nincs, nyereségvágyból eredő bűntett vagy vétség miatt elítélve nem volt, hivatalvesztésre kötelező ítélet hatálya alatt nem áll, s erkölcsi tekintetben kifogás alá nem esik, s igazolja, megfelelő egészségi állapotban van.

A fegyelmi felelősségre vonás célja elsődlegesen a közszolgálat rendjének helyreállítására irányult, nem pedig a megtorlásra, ezért a *fegyelmi vétség nem évült el,* valamint a kivizsgálást követő eljárásban a tisztviselő csak írásban tehetett észrevételt a vizsgálat megállapításaira, meghallgatása nem volt kötelező. Legfelsőbb fegyelmi hatóságként a Kormány, illetve a miniszter járt el.[25]

A stabilitáshoz hozzátartozott a foglalkoztatási védelem is, de lehetőség volt arra, hogy átszervezés, szervezet, illetve feladatmegszüntetés miatt a munkáltató megszüntesse a jogviszonyt. Ezekben az esetekben, ha egy évig nem tudták a tisztviselőt másik álláshelyre áthelyezni, *szabályszerű elbánás* alá vonták, ami azt jelentette, hogy az állam nem hagyta ellátás nélkül a tisztviselőt, nyugdíjat vagy végkielégítést fizetett neki. Végkielégítésre akkor került sor, ha a nyugdíjhoz szükséges minimális szolgálati időt a tisztviselő nem szerezte meg.

14.3. Közszolgálat a szocialista időszakban

A második világháborút követően jelentős fordulat következett be a magyar közszolgálat történetében. A koalíciós időszakban a politikai pártok zsákmányává váltak a jelentősebb kormányzati, közigazgatási pozíciók, míg a kommunista párt hatalomra jutását követően a közigazgatás a totalitárius diktatúra kiszolgálója lett. Szakmai hozzáértéssel nem rendelkező, de politikailag megbízható kádereket ültettek vezetői posztokra. Később, hogy utat engedjenek a személyi állomány tömeges lecserélésének, eltörölték a képesítési előírásokat.[26]

A közszolgálat további sorsára rányomta bélyegét az állam elhalásáról vallott kommunista ideológia. Felszámolták a privilégiumokat és megszüntették a közszolgálat speciális szabályait az előmeneteli és fizetési rendszerrel együtt. A köztisztviselők elveszítették kiváltságos helyzetüket, s a többi dolgozóval azonos megítélés alá kerültek, csupán annyi különböztette meg őket, hogy az államigazgatásban dolgoztak. Ennek megfelelően őket is az Mt. hatálya alá helyezték. Ezzel gyakorlatilag formailag is megszűnt a közszolgálati karrierrendszer Magyarországon.

Később valamelyest konszolidálódtak a viszonyok. Ez annak volt köszönhető, hogy jelentősen csökkent a szakmai színvonal, s emiatt a 60-as években új képesítési előírásokat állapítottak meg. A tanácsi igazgatás vezetői számára egyetemi, illetve főiskolai szintű

[24] 1883. évi I. törvénycikk a köztisztviselők minősítéséről.

[25] Tomcsányi 1926. 366; 1886. évi XXIII. törvénycikk a közigazgatási tisztviselők, a segéd- és kezelő személyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról; 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről.

[26] Zsuffa István szerk. (1993): *Közszolgálati Kézikönyv.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó (a továbbiakban: Zsuffa 1993). 34–35.

végzettséget írtak elő.[27] Ez komoly előrelépést jelentett még akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy a központi közigazgatásban ennél alacsonyabb szintű képesítési előírások voltak hatályban.[28]

Fokozatosan oldódott a közszolgálat megkülönböztetésével szembeni görcs is. Ismét elfogadottá vált, hogy a közszolgálat egy olyan speciális „munkavégzés", amelynek munkajogi sajátosságait a jogállási szabályokban is ki kell fejezni. Első lépésként megszületett az államigazgatási dolgozókról szóló minisztertanácsi rendelet,[29] amely – az Mt.-hez kapcsolódva – az államigazgatási dolgozók jogállására vonatkozó, sajátos szabályokat állapította meg. Ezt követte az egységes elveken nyugvó önálló bérrendszer bevezetése a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban dolgozók részére.[30]

A politikai rendszerváltozás előestéjén megkezdődött a közigazgatás és a politika szétválasztása.[31] A minősítésből kiiktatták a politikai szempontokat, s a személyi nyilvántartólapról törölték a politikai jellegű adatokat (párttagság, párttisztség, a párttagság kezdete, hozzátartozók pártállása, politikai múlt).[32]

14.4. A rendszerváltozás utáni magyar közszolgálat

Az 1989-es politikai rendszerváltozás után átalakult a foglalkoztatás szabályozása. A demokratikus intézményrendszer kialakításának részeként újraszabályozták a közszolgálatban dolgozók jogállását. A mai tripartit szabályozási struktúra ekkor alakult ki. Ennek lényege, hogy a közjogi szabályozású köztisztviselői törvény, valamint a szerződéses alapozású munkajogi szabályozás között helyezkedik el a vegyes szabályozási módszert követő közalkalmazotti törvény. Ez utóbbi esetében vegyesen fordulnak elő közjogi és magánjogi elemek (például törvényben szabályozott besorolás és előmenetel, vagy kollektív szerződés kötésének a lehetősége) a jogviszony szabályozásában. A később elfogadott törvények a szolgálati jogviszonyban állók, valamint a Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonái jogállásának szabályozásáról lényegében a köztisztviselői törvény szabályozási módszerét követték.

A Ktv. egységesen szabályozta a köztisztviselők jogállását, átfogva a közszolgálati jogviszony valamennyi lényeges elemét, a kinevezéstől kezdve a jogviszony megszűnéséig bezárólag. Ezzel a köztisztviselők esetében megteremtette az egységes közszolgálati pragmatika törvényi alapjait. Bár a közigazgatás két alrendszere, az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás több szempontból is eltért egymástól, a törvény egységesen szabályozta a központi és a helyi közigazgatásban dolgozók jogállását, azonos követelményeket támasztva mindkét személyi körrel szemben, s ezzel fontos lépést tett a két terület

[27] Zsuffa 1992. 36. VB-titkár, szakigazgatási szerv vezetője, illetve helyettese, csoportvezető.

[28] 25/1977. (VII. 9.) MT rendelet az államigazgatási vezetők és ügyintézők képesítési rendszeréről.

[29] 38/1973. (XII. 27.) MT rendelet az államigazgatási és igazságszolgáltatási dolgozók munkaviszonyának egyes kérdéseiről.

[30] 11/1983. (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók alapbérének megállapításáról.

[31] Ehhez az első lépést az 1001/1987. (I. 15.) MT határozat az állami személyzeti munkáról jelentette.

[32] 22/1990. (II. 2.) MT rendelet az állami személyzeti munkáról szóló 1001/1987. (I. 15.) MT határozat módosításáról.

közötti indokolatlan különbségek megszüntetésének irányába. Ugyanakkor – főleg a finanszírozáshoz köthető díjazási és juttatási kérdésekben – önálló döntési lehetőséget biztosított a helyi önkormányzatoknak. A végrehajtási szabályokkal kiegészülve a Ktv. ismét megteremtette a karrierrendszer szabályozási hátterét.

Ellenőrző kérdések

- Mit jelent a *nobile officium* elve?
- Miben különbözik a hivatásos közszolgálat a feudalizmus korabeli közszolgálattól?
- Milyen hatalmi harc jellemezte a hivatásos közszolgálat kialakulását Magyarországon?
- Mit jelent az egységes közszolgálati pragmatika hiánya?
- Mutassa be az 1945 előtti magyar közszolgálat szabályozásának elemeit!
- Hogyan vált a közszolgálat a politikai zsákmány részévé az 1945 utáni koalíciós időkben?
- Mi jellemzi a rendszerváltozás utáni magyar közszolgálat szabályozási struktúráját?”

Vákát oldal

Irodalomjegyzék

Bakacsi Gyula szerk. (1996): *Szervezeti magatartás és vezetés.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kováts Klaudia – Takács Sándor szerk. (2006): *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Balázs István (2000): A közszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. *Magyar Közigazgatás,* 51. évf. 11. sz.

Balázs István (2002): A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiban. *Magyar Közigazgatás,* 52. évf. 10. sz.

Balázs István (2014): *Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Berényi Sándor (1992): *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben.* Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék.

Bibó István (1986): A magyar közigazgatásról. In Nagy Endre – Huszár Tibor – Vida István szerk.: *Válogatott tanulmányok II. 1945–1949.* Budapest, Magvető Könyvkiadó.

Bokodi Márta (2012): Munkaköri rendszer a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás,* 5. évf. 4. sz.

Bossaert, Danielle (2005): *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants: From Life Tenure to More Flexible Employment Relations?* Maastricht, EIPA.

Bossaert, Danielle – Demmke, Christoph – Nomden, Koen – Polet, Robert (2001): *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments.* Maastricht, European Institute of Public Administration.

Bossaert, Danielle – Demmke, Christoph (2002): *Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten. Neue Trends und die Auswirkungen des Integrationsprozesses.* Maastricht, European Institute of Public Administration.

Capote, Truman (2006): *Hidegvérrel.* Ford. Szíjgyártó László. Budapest, Európa Könyvkiadó.

Concha Győző (1905): *Politika II. kötet – Közigazgatástan.* Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalat.

Cserny Ákos (2011): Közhivatalnokok képzése a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Magyar Közigazgatás,* 1. (61.) évf. 3. sz.

Csizmadia Andor (1979): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban.* Budapest, Gondolat Kiadó.

Demmke, Christoph – Moilanen, Timo (2012): *Effectiveness of Public-Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27 – Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis.* Bern, Peter Lang.

Emery, Yves (2002): Added Value in Human Resources Management: An Analysis of the Competency Management Process. In Horton, Sylvia – Hondeghem, Annie – Farnham, David eds.: *Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme. Netherlands.* Amsterdam, IOS Press.

Ereky István (1942): *A modern magyar közigazgatás kialakulása*. Pécs, Dunántúli Pécsi Egyetemi Kvk.

Gajduschek György (2005): Specialista generalisták? Kik tekinthetőek generalistáknak a magyar közigazgatásban? *Magyar Közigazgatás,* 55. évf. 10. sz.

Gajduschek György (2008): Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban – Egy funkcionális elemzés. *Vezetéstudomány,* 39. évf. 1. sz.

Gajduschek György (2008): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében.* Budapest, KSzK Programigazgatóság.

Gajduschek, György – Hajnal, György (2003): *Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment.* Budapest, LGI Publications.

Gajduschek György – Linder Viktória (2007): *A versenyszféra foglalkoztatási feltételeinek és humánpolitikai módszereinek alkalmazása a közszférában.* Budapest, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Társadalmi Párbeszéd Központ Igazgatósága – Nemzeti ILO Tanács.

Grégoire, Roger (1954): *La fonction publique.* Paris, A. Colin.

György István (1998): Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény. *Magyar Közigazgatás,* 48. évf. 3. sz.

György István (2007): *Közszolgálati jog.* Budapest, HVG-ORAC Kiadó.

Gyulavári Tamás szerk. (2014): *Munkajog.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. (ELTE Jogi Kari Tankönyvek)

Hajdú Lajos (1982): *II. József igazgatási reformjai Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

Hazafi Zoltán (2006): A teljesítmény növelésének humánpolitikai összetevői a közigazgatásban. In Ágh Attila – Somogyvári István szerk.: *A közigazgatási reform új perspektívái.* Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó.

Hazafi Zoltán (2009): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon III. *Új Magyar Közigazgatás,* 2. évf. 1. sz.

Horváth Attila (2011): Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői (és a kormánytisztviselői) törvényben. *Pro Publico Bono,* 1. évf. 2. sz.

Horváth Attila (2013): Az előmenetel (karrier) a közszolgálatban. In György István – Hazafi Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.

Horváth Attila (2013): Díjazás a közszolgálatban. In György István – Hazafi Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.

Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán (2005): Teljesítményértékelés a közszolgálatban. In Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: *Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban.* Budapest, Szókratész Külgazdasági Akadémia.

Kártyás Gábor (2017): *Az állami tisztviselők jogállása. Kiegészítés a „Bevezetés a közszolgálati munkajogba" című tankönyvhöz.* Elérhető: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12040/file/Áttv-tananyag.docx (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)

Kis Norbert (2011): A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei. *Magyar Közigazgatás,* 1. (61.) évf. 3. sz.

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

Krauss Ferenc Gábor – Petró Csilla (2014): A közszolgálati javadalmazás rendszerének aktuális kérdései. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 2. évf. 2. sz.

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.

Lehoczkyné Kollonay Csilla szerk. (2005): *A magyar munkajog I–II.* Budapest, Kulturtrade Kiadó.
Linder Viktória (2004): Főtisztviselők a világ közszolgálataiban, főtisztviselők a magyar közszolgálatban – de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás,* 54. évf. 5. sz.
Linder Viktória (2006): Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia-alapú emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban, 1–2. rész. *Humánpolitikai Szemle,* 17. évf. 10–11. sz.
Linder Viktória (2006): Versenyvizsgák a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás,* 56. évf. 12. sz.
Linder Viktória (2007): Centralizáció, avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle,* 1. évf. 3. sz.
Linder Viktória (2009): Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle,* 20. évf. 11–12. sz.
Linder Viktória (2010): *Személyzeti politika: humánstratégia a közigazgatásban.* PhD-értekezés. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.
Linder Viktória (2013): Státusz és pályabiztonság a közszolgálatban. In Fazekas Marianna szerk.: *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Budapest, ELTE.
Lőrincz Lajos (1981): *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
Lőrincz Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
Lőrincz Lajos (1988): *Magyar közigazgatás: Dilemmák és perspektíva.* Budapest, Akadémiai Kiadó. (Jogtudományi értekezések sorozat)
Lőrincz Lajos (1995): A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In Kajtár István szerk.: *A magyar közszolgálat: közigazgatási szakemberképzés a XX. században.* Budapest, Államigazgatási Főiskola.
Lőrincz Lajos (1996): A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In Baka András – Kajtár István – Lőrincz Lajos – Máthé Gábor szerk.: *A magyar közszolgálat. Közszolgálati szakemberképzés a XX. században.* Budapest, Államigazgatási Főiskola.
Lőrincz Lajos (2000): Kiválasztás a közigazgatásban I–II. *Magyar Közigazgatás,* 50. évf. 6. sz.
Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
Lövétei István (2007): A közigazgatás felelősségi rendszere. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
Magyary Zoltán (1942*)*: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
Magyary Zoltán (1944): *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései.* Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület.
Mangenot, Michel – Polet, Robert (2004): *European Social Dialogue and the Civil Services – Europeanisation by the Backdoor?* Maastricht, EIPA.
Mártonffy Károly (1936): Az Országos Gyakorlati Közigazgatási Vizsgabizottság első két esztendejének tanulságai. In Fluck András – Mártonffy Károly szerk.: *Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei*. Budapest, Állami Nyomda.
Ministère de l'Action et des Comptes Publics (2016): *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique – Édition 2016.* Forrás: www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-legalite-professionnelle-entre-femmes-et-hommes-dans-la-fonction-publique-editi-0 (A letöltés dátuma: 2017. 08. 23.)
OCDE (2009): Délégation de la gestion des ressources humaines. In OCDE: *Panorama des administrations publiques 2009.* Paris, Éditions OCDE.

OCDE (2009): Systèmes de recrutement des administrations centrales. In OCDE: *Panorama des administrations publiques 2009.* Paris, Éditions OCDE.

OECD (2004): *Trends in Human resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management.* Paris, GOV/PGC/HRM FINAL.

OECD (2005): *Moderniser l'Etat: La route à suivre*. Paris, OECD.

OECD (2005): *Modernising Government: The Way Forward.* Paris, OECD.

OECD (2005)*: Performance-related Pay Policies for Government Employees.* Paris, OECD.

OECD (2009): *Governance at a Glance.* Paris, OECD.

OECD-PUMA (2002): *HRM in the Public Sector: A Neglected Subject.* Paris, OECD.

OECD-PUMA (2002): *Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends*. *Update.* Paris, PUMA/HRM.

Pouget, Julien (2007): *La Fonction publique: vers plus de diversité?* Forrás: www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-548 (A letöltés dátuma: 2017. 08. 23.)

Radnay József (2009): *Munkajog.* Budapest, Szent István Társulat.

Silicani, Jean-Ludovic (2008): *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique: faire des services publics et de la fonction publique des atouts por la France.* Forrás: www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000231.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 24.)

Szakács Gábor (2012): Teljesítményértékelés a közszolgálatban. *Új Magyar Közigazgatás,* 5. évf. 4. sz.

Szamel Lajos (1982): Az állami személyzeti munka és a személyzeti apparátus a jogi szabályozás szempontjából. In Dulin Jenő szerk.: *A személyzeti munka kézikönyve.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó.

Szamel Lajos (1986): *Az államigazgatás felelősségi rendszere.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Szekfű Gyula (1934): *Három nemzedék és ami utána következik.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

Temesi István (2011): A közigazgatási dolgozók képzésének története. *Magyar Közigazgatás,* 1. (61.) évf. 3. sz.

Tomcsányi Móric (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

Vincenti Gusztáv (1942): *A munka magánjogi szabályai*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata.

Weber, Max (1987): *Gazdaság és társadalom.* 1. köt. Ford. Erdélyi Ágnes. Budapest, KJK.

Yalom, Irvin D. (2017): *Egzisztenciális pszichoterápia*. Ford. Adorján Zsolt. Budapest, Park Könyvkiadó.

Zsuffa István szerk. (1993): *Közszolgálati Kézikönyv.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Felhasznált jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1883. évi I. törvénycikk a köztisztviselők minősítéséről

1886. évi XXII. törvénycikk a községekről

1886. évi XXIII. törvénycikk a közigazgatási tisztviselők, a segéd- és kezelő személyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról

1893. évi IV. törvénycikk az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról és a megyei törvényhatóságok állami javadalmazásának felemeléséről

1912. évi LVIII. törvénycikk a városok fejlesztéséről

1912. évi LXV. törvénycikk az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról

1923. évi IV. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről

1929. évi XXX. törvénycikk a városok fejlesztéséről szóló 1912. évi LVIII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról

1933. évi XVI. törvény a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről

1942. évi XXII. törvénycikk a vármegyei, városi és községi tisztviselők alkalmazásának, valamint egyes szolgálati viszonyainak átmeneti szabályozásáról

1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

1971. évi 10. törvényerejű rendelet a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról

1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről

1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról

1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról

2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
7810/1924. M.E. sz.r. a közszolgálati alkalmazottaknak a felekkel szemben való magatartásának tárgyában
38/1973. (XII. 27.) MT rendelet az államigazgatási és igazságszolgáltatási dolgozók munkaviszonyának egyes kérdéseiről
25/1977. (VII. 9.) MT rendelet az államigazgatási vezetők és ügyintézők képesítési rendszeréről
22/1990. (II. 2.) MT rendelet az állami személyzeti munkáról szóló 1001/1987. (I. 15.) MT határozat módosításáról
35/1998. (II. 27.) Korm. rendelet a közigazgatási szakvizsgáról
406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetencia-vizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól
174/2011. (VIII. 31.) Korm. rendelet a közigazgatási és az ügykezelői alapvizsgáról
29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól
45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról
249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról
273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről
274/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a rendészeti alapvizsgáról és a rendészeti szakvizsgáról, a Rendészeti Alap- és Szakvizsga Bizottságról, valamint a rendészeti alapvizsga vizsgabiztosi és a rendészeti szakvizsga vizsgabizottsági névjegyzékről
10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről
50/2013. (II. 23.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
321/2016. (X. 27.) Korm. rendelet az állami tisztviselők képzéséről és továbbképzéséről
10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről
11/1983. (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók alapbérének megállapításáról
9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
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
11/2006. (III. 14.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról
2/2013. (I. 30.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjainak továbbképzési és vezetőképzési rendszeréről, valamint a rendészeti utánpótlási és vezetői adatbankról

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
30/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálati beosztásokról és a betöltésükhöz szükséges követelményekről
31/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományát érintő személyügyi igazgatás rendjéről
33/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos szolgálati viszonyban álló tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól
1001/1987. (I. 15.) MT határozat az állami személyzeti munkáról
1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a közszolgálati életpályák összehangolásáról
1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról
1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat az új közszolgálati életpálya bevezetéséről
8/2002. (BK 4.) BM utasítás a hivatásos és köztisztviselői állományban levők éves teljesítményértékelési rendszerének bevezetéséről és lebonyolításáról

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: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt • Olvasószerkesztő: Bíró Csilla • Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

ISBN 978-615-5845-83-3 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5845-84-0 (elektronikus)

ISSN 2560-0222

A tankönyv a 2013-ban napvilágot látott *Közszolgálati életpályák* című egyetemi tankönyv átdolgozott és bővített kiadása. A *Közszolgálati életpályák* tantárgy az egyetemi közös modul részeként a Nemzeti Közszolgálati Egyetem valamennyi alapszakos hallgatója számára a tanterv része. Fentiekre tekintettel a tankönyv tartalmazza a minden alapszakos hallgató számára kötelező törzsanyagot, valamint a rendészettudományi oktatásban részesülő hallgatók számára szükséges további, javarészt jogszabályi ismereteket.

A tankönyv törzsanyagának célja a közszolgálat fogalmának, sajátosságainak megvilágítása, a közszféra és a magánszféra területén végzett munka különbségeinek jellemzése. Bemutatja a közszolgálati pragmatika modelljeit, az igazgatási, személyzetpolitikai rendszereket, ismertetve a világban végbemenő folyamatokat is. A törzsanyag tehát nem jogi jellegű, nem vállalkozik a hatályos jogállási törvények és egyéb jogszabályok rendelkezéseinek ismertetésére.

A rendészettudományi képzésben részt vevő hallgatóknak szóló részek ugyanakkor a hatályos jogszabályok alapján mutatják be az egyes pragmatikaelemeket, a kiválasztástól az előmenetelen és illetményrendszeren át egészen a szolgálati viszony megszűnéséig, így téve teljessé a közszolgálati ismereteiket.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 2020

Dialóg Campus

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE