

III. Fejezet

Személyzeti politika a magyar közigazgatásban

*Veszprémi Bernadett**

A személyzeti politika fontosságát az adja, hogy egy jól felépített közigazgatási struktúra, az intézményrendszer megfelelő tagolása, a belső szervezeti normák megalkotása nem tekinthető elégségesnek a közigazgatás tényleges és hatékony működéséhez. Egy szervezet sem tudja ellátni funkcióit a megfelelő személyi állomány nélkül. A szervezet magja az emberi munkaerő. Ha a személyi állományra vonatkozó erőforrás-gazdálkodás megfelelően rendezett és szabályozott, akkor a szervezet (persze a kellő felépítés és egyéb keretek megteremtése mellett) is hatékonyan tud működni.

A személyzeti politika három ponton fogható meg. Az első beavatkozási terület a jogviszony létesítésével kapcsolatos szabályok, a jogi keretek, a forma, az alkalmazás feltételeinek kidolgozása. Szabályozni kell a létesítés formáját, amely nálunk egyoldalúan, egy közjogi aktussal, a kinevezéssel történik. Elgondolkodtató, hogy ez a forma megfelel-e a mai viszonyoknak, vagy esetleg módosításra lenne-e szükség (szerződés)? A kutatás röviden azt vizsgálta, hogy milyen változások történtek az elmúlt időszakban a közszolgálatban, és ez milyen hatással van a jogi szabályozásra. Kifejezetten kitérünk a közszolgálati jog jelleének ismertetésére, helyének meghatározására a jogrendszerben, az alapvető fogalmak, a lényegi szereplők meghatározására.

A második pont a jogviszony tartalma, amely jogok és kötelezettségek halmazát jelenti munkáltatói és tisztviselői oldalon. Ebben a tekintetben nem alapvetően ezek felsorolása a cél, hanem kifejezetten az új közszolgálati életpálya elemeinek jellemzése, és a képzési rendszer megváltozásának elemzése.

A harmadik pont a közszolgálati jogviszony végén érhető tetten, azaz milyen okból zárható le a jogviszony. Itt is elsősorban a változásokat kívánjuk bemutatni.

* Veszprémi Bernadett egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

Vákát oldal

1. A közszolgálati jogviszony létesítésével kapcsolatos változások

Ahhoz, hogy a közszolgálati jogviszony létesítéséről beszélhessünk, meg kell előbb határozni, mit értünk közszolgálat alatt, és kik az alanyai. Ezt követően magát a jogi szabályozás jellegét kell görcső alá venni és elemezni a jogrendszerben betöltött szerepét. Itt mindenképpen önálló alfejezetet szántunk az egységességi szándékoknak, amelyek időről időre megjelennek a közszolgálatban. Végül pedig a hatályos szabályozás bemutatásával zárjuk a fejezetet.

1.1. A közszolgálat szűkebb, tágabb értelemben

Visszatekintve a történelemben, egyértelműen el tudjuk különíteni azokat a fordulópontokat a közszolgálatban, amelyek a gazdasági, társadalmi változások révén hatottak a közszolgálati rendszer összetételére és működésére. Nálunk is volt nyitott közszolgálati rendszer, amely a politikai stabilitás létrejöttével zárttá alakult.

A közszolgálat gyűjtőfogalom. Attól függően, hogy milyen tevékenységet értünk alatta, milyen tartalommal töltjük meg, mások a szereplői. A teoretikus megközelítés az alkalmazó szerv jellegét és annak tevékenységét tekinti dominánsnak,¹ míg a pragmatikus a jogi fogalommeghatározásból indul ki. Legtágabb értelemben szakképzettséghez kötött, „hivatásos” és „politikai” közszolgálatra osztható, amely utóbbi kör nem foglalkozásszerűen végzi tevékenységét (például a parlament tagjai foglalkozásukat tekintve nem képviselők, hanem orvosok, ügyvédek...).² A legszűkebb értelemben vett fogalom meghatározásához³ (köztisztviselők – bár az utóbbi időben inkább talán a közszolgálati tisztviselő tekinthető helyesnek) le kell választanunk a fogalomból a politikai részt; a törvényhozást, illetve az abban való részvételt, a kormányzás ellátását és az igazságszolgáltatást. Más oldalról megközelítve a kérdést, az általunk – legszűkebb értelemben – vett közszolgálat – amelyet a téma vizsgálatakor figyelembe kell és lehet vennünk – a közfeladatok konkrét végrehajtását, és nem a végrehajtás programjának vagy a közfeladatoknak a meghatározását foglalja magában. Ebben az értelemben a közszolgálatot mindig a közigazgatás szervezetrendszeréhez kapcsoljuk, hiszen ennek működését, funkcióinak, feladatainak megvalósítását biztosítja.

¹ Vadász János szerint „az állami, önkormányzati tevékenységeknek az összessége, amelyek törvényekben, más jogszabályokban meghatározott módon a polgárok számára alanyi vagy rászorultsági joga közösségi és egyéni szolgáltatások körébe tartoznak [...]”. VADÁSZ 2006, 13.

² ILLÉSY 2003, 223–237.

³ TORMA 1995, 41.

A közszolgálat és a közigazgatás viszonyát az is alapvetően befolyásolja, hogy bár a személyzeti állomány döntő mértékben közszolgálati jogviszonyban áll, de a közszolgálatához tartozók nem mindegyike fejt ki a tevékenységét feltétlenül a közigazgatás szervezeti rendszerébe tagozódva. Tágabb értelemben a betöltött állás jellege nagyban függ az ellátandó feladattól, magától a közigazgatás kettősségétől (kormányzati, politikai és adminisztratív, irányító, koordináló, hatósági jogkört gyakorló) és az adott hatalmi ághoz tartozó szerv szerepétől is.

Nemzetközi szinten sincs egységes fogalom,⁴ ezért nem csoda, hogy nálunk sem egyértelmű, kik tartoznak a közszolgálatba. A német jogban például a Beamter közjogi kategória, a köz-, kormány- és állami tisztviselőnek feleltethető meg, míg az Angestellter (közalkalmazotthoz hasonló) és az Arbeiter magánjogi kategóriák. A végzett munka alapján különítik el őket. A magyar jogban ehhez képest keveredés figyelhető meg, hiszen a közalkalmazottak jogállását külön törvény szabályozza, pedig alapvetően valamilyen közigazgatási szervhez van kötődésük. A közalkalmazottak státusza a mai napig kétséges, el kellene döntenie, hogy a munka (Mt.) vagy a munkáltató (Kttv.) szerinti besorolást választjuk. Emellett az állam magánjogi jogviszonyokban is megjelenhet, például állami vállalat tulajdonosaként. Kérdés, hogy az itt dolgozók minek minősüljenek. A német jogban ők is a közszolgálatához tartoznak. Arról se feledkezzünk meg, hogy a közigazgatás is alkalmaz munkavállalókat.⁵

A közszolgálatra vonatkozó történeti kitekintés sem segít az elhatárolásban, mert voltak olyan korszakok, amikor egységesen az állami tisztviselők kifejezést használták a jogalkotók, majd speciális rendelkezések vonatkoztak a közszolgálatban dolgozókra, az 1800-as évek végétől pedig már köztisztviselőként emlegették őket (minősítési szabályukat külön törvényben szabályozva), de egyértelművé sosem tették, ki az, aki a közszolgálatba tartozik, és ki nem. A jog ebből a szempontból történő bizonytalanságát az is alátámasztja, hogy általában egy jogszabályon belül került szabályozásra az állami tisztviselők, a bírák, az ügyészek, az altisztek és a szolgák jogviszonya. Sok esetben a pillanatnyi érdekviszonyok alakítják a fogalmat.⁶

Legáltalánosabb értelemben Illésy István fogalommeghatározása mentén indulhatunk el, amely szerint a közszolgálat a társadalom valamely ügyének a szolgálatát jelenti, vagyis az annak érdekében történő, annak megvalósítását célzó aktivitást, tevékenységet. Így közszolgálatnak minősül az állami szerveknél, a szervezeti hierarchiába tagozódva rendszeresen végzett hatósági tevékenység, és a szerződés alapján közfeladatot ellátó magánszervezet keretében végzett egyszeri vagy időszakos tevékenység is.⁷ Ebbe a fogalomba beletartozik minden, a társadalom, a köz érdekében végzett tevékenység, függetlenül a munkáltató jog-

⁴ Több országban létezik a közszférában foglalkoztatottak alkotmányjogi, büntetőjogi definiálása, amely fogalmi rendszerek nem feltétlenül fedik le egymást. Lásd erről bővebben: MÜNCH 1988. Franciaországban a közfeladatok végrehajtásában való közvetlen részvétel adja a közszolgálat lényegét, függetlenül a hierarchiában elfoglalt helyétől, a kinevezés időtartamától, a díjazás módjától. FORGES 1986, 80. Az angol megközelítés a jogi aspektusokat veszi figyelembe, a jogállásról rendelkező jogszabály és az abban leírt feladatok határozzák meg a fogalmat. BRAIBANT 1986, 189.

⁵ HORVÁTH 2006, 131.

⁶ HAZAFI 2009, 242.

⁷ ILLÉSY 2003, 223–237.

állásától (klasszikus közigazgatási vagy közigazgatási tevékenységet végző nem tipikus közjogi szervezet).

Szűkítve a fogalmat, a jogalkotó szabadon határozhatja meg azokat a tevékenység-fajtákat, amelyeket nem tekint a közzolgálat legszűkebb fogalma körébe tartozónak.⁸ Ennek legáltalánosabb jogi kereteit az Alaptörvény határozza meg.⁹ A közzolgálat eme értelemben a közigazgatásban teljesített szolgálatot jelenti. Az Alaptörvény a közhivatal viselése alapvető jogként való deklarálásával, illetve a hatalmi ágak szétválasztásával és a végrehajtásban részt vevők meghatározásával mintegy determinálja ezt a személyi kört, utalva a közzolgálati rendszer jellegére is.¹⁰

Az 1800–1900-as évek szabályozása alapján *Magyary Zoltán* és hozzá kapcsolódóan *Kajtár István* csoportosítása szerint a közhivatalnokokon¹¹ belül a következő kategóriákat különböztethettük meg:

- a szolgálatadó szerint: állami,¹² törvényhatósági,¹³ községi,¹⁴ közterületi és közüzemi közhivatalnokok;¹⁵
- az alkalmazás jellege szerint: állami tisztviselő,¹⁶ egyéb alkalmazottak;¹⁷
- az alkalmazás minősége szerint: állandó, ideiglenes alkalmazottak,¹⁸ politikai tisztviselők, tiszteletbeli hivatalnokok;
- a képzés szerint: egyetemi oklevélhez,¹⁹ érettségi bizonyítványhoz, négy középiskolához, polgárihoz, nyolcosztályos elemi iskolához kötött, iskolai végzettséghez nem kötött;
- a feladatkör szerint: polgári (közigazgatási/fogalmazáskari, segédhivatali, számvevő-ségi tisztviselők, igazságszolgáltatási), katonai személyzet.²⁰

⁸ SZAMEL 1980, 33–35.

⁹ Bemutatását lásd: ÁRVA 2013, 192.

¹⁰ „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.” Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (8) bek.

¹¹ „Közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadónak elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap.” MAGYARY 1942, 376.

¹² Ilyenek az állami tisztviselők, altisztek és szolgák nyugdíjazásáról szóló 1885. évi XI. tc.; az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról, és a megyei törvényhatóságok állami javadalmasításának felemeléséről szóló 1893. évi IV. tc. hatálya alá tartozó tisztviselők.

¹³ Ilyenek a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. tc.; az 1870. évi XLII. tc.-ben és az 1872. évi XXXVI. tc.-ben szabályozott fegyelmi eljárás módosításáról és kiegészítéséről szóló 1876. évi VII. tc.; a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. tc. hatálya alá tartozó tisztviselők.

¹⁴ Idetartoztak a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. hatálya alá tartozó tisztviselők.

¹⁵ A fogalmat a magyar állam biztonságát és nemzetközi érdekét veszélyeztető egyes cselekmények büntetéséről szóló 1940. évi XVIII. tc. 3. §-ban találjuk.

¹⁶ A Közzolgálati Jogszabályok Gyűjteménye 1936-ban már ebbe a körbe sorolta a követeket, minisztereket, tanárokat, bírakat, ügyészeket.

¹⁷ A Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok szerint idetartoztak a kezelők, díjnokok, szakdíjnokok, altisztek és a ki-segítő szolgák.

¹⁸ Ilyenek a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. tc. hatálya alá tartozók.

¹⁹ Ez jelenik meg a 1883. évi I. tc.-ben is.

²⁰ KAJTÁR 1995, 9–12.

Más csoportosítást alkalmaz *György István*, aki szerint gyakorlatias megközelítésben a közszolgálati dolgozó az „akit a jogállását rendező jogszabály annak minősít”. Az elméleti megközelítés szerint „a köz (az állam, az önkormányzat) tart[ja] fenn részben vagy egészen (tehát költségvetési szervek), s ezek, illetve alkalmazottaik a köz érdekében vett feladatokat látnak el, közszolgáltatásokat biztosítanak, gyakorta állami alapfunkciókat valósítanak meg”.²¹ Csoportosítása szerint idetartoznak:

- a köztisztviselők (ehhez a körhöz hozzáveszi az ügykezelőket is),
- a közalkalmazottak,
- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai,
- az állami főhatalom szerveinek hivatalaiban dolgozók (például a köztársasági elnök, Országgyűlés, Alkotmánybíróság hivatalában tevékenykedők),
- a bírák, ügyészek és az ő munkájukat segítő igazságügyi alkalmazottak,
- a közvállalatok dolgozói (ez a csoport már inkább egy tágabb értelmezés része, hiszen az Mt. hatálya alatt állnak, azonban az állami befolyás, a közszolgáltatások nyújtása révén mégis ide sorolhatók).

Prugberger Tamás szerint „a magyar közszolgálati jogban két egymástól mereven elkülönített jogterület van. Az egyik a valamennyi költségvetési intézmény dolgozóira vonatkozó közalkalmazotti jogállást szabályozó Kjt., míg a másik, a hatósági-igazgatási és ítélkezési tevékenységet végző állami intézményeknél az intézmény jellegével összefüggő döntést hozó vagy a döntést érdemileg előkészítő munkát végző [...]”²² köz- és kormánytisztviselőket szabályozó Ktv. és Ktjv, illetve 2011-től egységesen a Kttv.

Vannak olyan nézetek, amelyek szerint a közszolgálat részét képező köz-, kormánytisztviselők és közalkalmazottak jogállására vonatkozó szabályozást egységesen kellene kezelni.²³ *Hazafi Zoltán* ettől eltérően azt hangsúlyozza, hogy az autonóm szervek és egyes jogállású szervek (ahol például a hatósági és rendészeti feladatok keverednek) elkülönített önálló szabályozást igényelnek, ezért ezeket a szabályokat is ki kellene venni a törvényből.²⁴

Ha a jogszabályi fogalmakból indulunk ki, 2010-ig a legszűkebb értelemben vett közszolgálat (köztisztviselők) jogi háttérét a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: *Ktv.*) adta, meghatározva a közszolgálati jogviszony fogalmát. Eszerint a munkáltatói oldalon az állam és az önkormányzat áll, a másik oldalon pedig a köztisztviselő. 2010-től, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: *Ktjv.*) hatálybalépésével új kategória jelent meg (kormánytisztviselő), ezzel a köztisztviselők köre kettévált. A kormánytisztviselők esetén a *Ktv.* mögöttes jogszabály volt, amelyet akkor lehetett alkalmazni, ha a *Ktjv.* eltérően nem rendelkezett.

2011-től a teljes közszolgálati szabályozás megváltozott, a korábbi törvényeket felváltotta a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: *Kttv.*). Az átalakult önkormányzati struktúra következtében a *köztisztviselői* kör leszűkült a polgármesteri hivatalnál, közös önkormányzati hivatalnál és közterület-felügyeletnél dol-

²¹ GYÖRGY 2007, 15.

²² Lásd bővebben: PRUGBERGER 2014a.

²³ PRUGBERGER 2014b, 4.; KUN–PETROVICS 2014, 90.

²⁴ HAZAFI 2014, 20–21.

gozókra. Megmaradt a törvény szubszidiárius alkalmazási lehetősége a tágabb értelemben vett közszolgálatba tartozó szerveknél.

A következő fejezetekben elsősorban ezt a *legszűkebb értelemben* használatos fogalmat tekintjük elsődlegesnek, és ezzel a személyi körrel (kormánytisztviselők, köztisztviselők, állami tisztviselők) foglalkozunk.

1.2. A közszolgálati jogviszonyhoz kapcsolódó alapfogalmak

2019. január 1-jén hatályba lépett a Kit., amely mind a közigazgatás szervezetében, mind a személyzetében változásokat jelent. Szervezeti szinten (ahogy azt a korábbi fejezetekben is bemutattuk) egyrészt bővítést jelent, hiszen a fővárosi és megyei kormányhivatalokra is kiterjed a szervei hatály, másrészt szűkítés is, mivel az autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek (a Kormánytól való függetlenségük miatt), a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (speciális hatásköreik miatt) már nem tartoznak a törvény hatálya alá.

A törvény rögzíti a kormányzati igazgatásban dolgozó tisztségviselők típusait és vezetőik jogállását. Az új személyi kör:

- a politikai szolgálati jogviszonyban állók:
 - politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, államtitkár),
 - politikai vezető (kormány megbízott),²⁵
 - politikai tanácsadó, főtanácsadó és kabinetfőnök.
- a biztosi megbízatást betöltők (kormánybiztos, miniszteri és miniszterelnöki biztos) és
- a kormányzati szolgálati jogviszonyban állók:
 - szakmai felsővezető (Miniszterelnöki Kormányiroda és minisztérium közigazgatási államtitkára, helyettes államtitkára, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és helyettese, a kormányhivatal főigazgatója),
 - szakmai vezető (a kormányhivatal igazgatója, a járási hivatal és fővárosi kerületi hivatal vezetője és helyettese, főosztályvezető, osztályvezető)
 - a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei kormánytisztviselője,
 - a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője és kormányzati ügykezelője.

A törvény a politikai szolgálati jogviszony bevezetésével új munkavégzésre irányuló jogviszonytípust alkot, amelynek mögöttes szabályait a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályok képezik.

E fejezet keretein belül a törvény személyzetet érintő módosításaira, azon belül is a szakmai réteg jogállásának szabályozására (tehát a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókra) koncentrálunk. A törvény elérendő céljai között Magyarország versenyképességének javítását, a bürokráciacsökkentést, a hatékonyabb kormányzati munkát és a közigazgatásban dolgozók megbecsültségének javítását említi. Ezekkel a célokkal eddig is

²⁵ A kormány megbízotti intézmény szabályozására, valamint annak változásaira vonatkozóan hasznos elemekkel szolgál: BARTA 2014.

találkozhattunk. Újdonság viszont, hogy a közszolgálat és a családi élet összeegyeztethetősége elősegítésének külön fejezetet szentel, speciális jogosultságokat, kedvezményeket, támogatásokat megnevezve.

Változást hozott a 2019-es módosítás abban, hogy a kormányzati létszámgazdálkodással kapcsolatos szabályokat is tartalmaz. Nem zárja ki a munkaviszony keretében történő foglalkoztatást sem, de megállapítja sajátosságait és korlátait.

A Kit. 2019-es hatálybalépésével ma ezek a fogalmak adják a legszűkebb értelemben vett közszolgálatot: köztisztviselők (Kttv. hatálya), kormánytisztviselők (főszabály szerint Kit. hatálya és a Kttv.-ben a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerveknél foglalkoztatottak), ügykezelők (mindkét jogviszonynál értelmezett). Az ügykezelők speciális helyzetbe kerülnek az új szabályozással: 2019. február végéig a Kttv.-t kell rájuk alkalmazni, márciustól pedig jogviszonyuk automatikusan kormánytisztviselővé válik, ha a feltételeknek megfelelnek, ellenkező esetben jogviszonyuk megszűnik.

A Kit. bevezetésével a rendszerszemlélet is megbomlott. Az új törvény továbbra is háttérjogszabályának tekinti a Kttv.-t, amely alapkategóriaként kezeli a kormánytisztviselőt, holott hatálya elsősorban a köztisztviselőkre terjed ki és csak egy viszonylag szűk körben (intézményfenntartásra kijelölt szervek) nevesíti a kormánytisztviselőket. Emellett a Kttv.-vel való kapcsolata ellenére nagyon részletes, tehát érdemes lenne teljes mértékben különválasztani a szabályozást, ha már nem egy törvény keretein belül kívánták elhelyezni a két személyi kört.

1.3. A közszolgálati jog helye

A közszolgálati jogviszony alapvetően egy különleges,²⁶ munkavégzésre irányuló jogviszony, speciális jogokkal és kötelezettségekkel,²⁷ amelyet szereplői a közigazgatásban töltenek be. Emiatt megítélése kettős. Jelen alfejezet a közszolgálati jog önállóságának létjogosultságát kutatja a munkajog viszonyában. A közszolgálatot illetően több dilemma, döntési kényszer is felvetődik. Szét kell választani a munkajogtól, vagy annak részét képezi? Hol húzódik a közszolgálat határa, mit is jelent a fogalom? „Sok esetben a pillanatnyi [...] érdekek mentén születnek döntések, s a közszolgálat fejlesztése egyre inkább szabályozás-centrikussá vált.”²⁸

A közszolgálati jogviszony (függetlenül attól, hogy a kormánytisztviselőket, állami tisztviselőket vagy a köztisztviselőket értjük alatta) mindig közjogi jellegű jogviszony, míg a munkajog a magánjoghoz tartozik. Ez az alapvető megállapítás mégsem egyértelmű, számos, eltérő folytatása lehet a mondatnak, attól függően, hogy a közszolgálati jogot a jogrendszerben hol helyezzük el. A közszolgálati jog elhelyezését illetően különböző felfogások ütköznek a tudományos irodalomban.

²⁶ A jogviszony különleges jellegét már Magyary is hangsúlyozta. Lásd bővebben: MAGYARY 1942.

²⁷ A közszolgálati jogviszony speciális (közjogi) szabályozás indokoltága mellett érvel Linder Viktória is. Lásd bővebben: LINDER é. n.

²⁸ HAZAFI 2012, 2.

A közszféra a politikához különböző módon viszonyuló szerepekre tagozódik, és ezt az eltérést a szabályozásban is meg kell őrizni. A köz- és magánszféra elkülönítése mellett érvel Christoph Demmke is.²⁹

A magyar jogban két egymással ellentétes álláspont uralkodik a közszolgálati jog helyét illetően. Az egyik szerint a közszolgálati jog a munkajog része, annak közjoga, míg a másik a közszolgálati jogot önálló jogágnak tekinti. Van olyan megközelítés, amely élesen különválasztja a két területet: a munkajogot a magánjog részének tekinti, míg a közszolgálati jogot a közjog részeként, önálló jogterületeként kezeli.³⁰ A két jogviszony jellege és jellemzői is indokolják elhatárolásukat és a két jogterülethez sorolásukat. Míg a munkajogot a mellérendeltség, a felek egyenjogúsága jellemzi, a jogviszony alapja kétoldalú, egyezségen alapuló, szerződéses megállapodás, addig a közszolgálati jogviszony egyik oldalán az állam áll, és a tisztviselő közhatalom birtokában eljárva, kikényszeríthető döntéseket hozhat. Emellett a munkaviszonyhoz képest többletjogok és – kötelezettségek jellemzik mindkét oldalt. Mások szerint „a közszolgálati jog a munkajog közjogának³¹ egy része”.³² Mélypataki Gábor szerint „a legjelentősebb atipikus munkavégzési forma a magyar munkajog rendszerén belül. Az atipikus jellemzőit az erősen közjogi jelleg, a rengeteg strict jellegű jogintézmény, és a munkáltató személye határozza meg.”³³ A köztes álláspont szerint a magánjog és a közjog határán keresztülfekvő vegyes szakjogág, mivel „tárgya a más részére végzett önállótlan munka”.³⁴ Bármelyik nézettel is értünk egyet, tagadhatatlan, hogy a munka- és közszolgálati jog folyamatosan hatással van egymásra.

Ha a történelmi előzményeket nézzük, a századelőn a közszolgálati jog még egyértelműen a közjoghoz tartozott. Ennek oka az volt, hogy csak látszólagosan kétoldalú jogviszonyról van szó, a jogviszony egyenlőtlen felek között, a törvény erejénél fogva jön létre.³⁵ „A hivatali viszonyban rejlő kölcsönös jogok és köteleességek [...] a törvényekből folynak, [...] az illetőt egy kiváltságos rendnek, karnak tagjává teszik, társadalmi állást (status) adnak neki.”³⁶ A munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1937. évi XXI. törvény kifejezetten kiveszi a közszolgálati jogviszonyt a munkajog hatálya alól.³⁷

A szocialista időszakban a közszolgálati jog volt az elsődleges, mivel mindenki az állam számára végzett munkát.³⁸ „A történeti fejlődés során először a közszolgálati jog volt hatással a munkajog intézményrendszerére, annak kidolgozott jóléti rendszerével, amit a gazdasági jogviszonyok vettek át. Napjainkban a munkajog próbál lazítani a merev közszolgálati jogviszonyokon.”³⁹

„A rendszerváltást követő új magyar jogalkotási folyamat elvi kiindulási alapul viszsza a közjog-magánjog szerinti hagyományos jogrendszertagoláshoz, mely a kontinen-

²⁹ Lásd bővebben: DEMMKE 2004.

³⁰ GYÖRGY 2007, 46.

³¹ Idetartozik többek között a munkaügyi ellenőrzés, munkavédelem, foglalkoztatáspolitikai.

³² PRUGBERGER 2006, 43–47.; PRUGBERGER–KENDERES 2009, 23.; KUN–PETROVICS 2014, 131.; KENDERES 2007, 30.

³³ MÉLYPATAKI 2016, 64.

³⁴ GECSE – TOMÁNÉ SZABÓ – KENDERES 2009, 29–33.; MÉLYPATAKI 2012, 64.

³⁵ HORVÁTH 1902, 22.

³⁶ CONCHA 1905, 155.

³⁷ MÉLYPATAKI 2015a, 186.

³⁸ HORVÁTH 2005, 83.

³⁹ MÉLYPATAKI 2012, 64.

tális európai polgári jogrendszerekben a római jogi gyökerekre visszanyúlva általánosan elfogadott [...] az állami szférában jelentkező közalkalmazás és közszolgálat területén [...] a polgári jogias szerződési jelleg halványodik és a hierarchikus beosztási, valamint az alá-fölérendeltségen nyugvó utasításadási jelleg kerül előtérbe.”⁴⁰

A Ktv. indokolása szerint a törvényt többek között a politikai és közigazgatási funkciók elhatárolása hívta életre. Az elsődleges cél tehát egy politikailag semleges, szaktudással rendelkező, demokratikusan működő, a közérdek szolgálatában álló személyi állomány létrehozása volt. Ahogyan a Ktv. kommentárja fogalmaz: „A pártatlan, befolyástól mentes, szakszerű és törvényes ügyintézés, a kiegyensúlyozott közigazgatás a társadalom közös érdeke.”⁴¹

A kormánytisztviselők megjelenésével az eddigi rendszer nyíltabbá tétele került fókuszba. A jogviszony hárompólusúvá (állam, köztisztviselő, kormánytisztviselő) vált, és a már a Ktv.-ben is megmutatkozó aszimmetria (mind a munkáltatói,⁴² mind a tisztviselői⁴³ oldalon jelentkező) révén is egyre hangsúlyozottabban jelent meg a munkajog és közszolgálati jog elhatárolásának szándéka, bár még számos esetben történik utalás az Mt-re.⁴⁴ Ezzel ellentétes véleményt képvisel Kiss György, aki szerint az aszimmetria nem minden helyzetben helytálló. Például a kinevezés csak relatíve egyoldalú aktus, hiszen elfogadása, az eskütétel nélkül érvénytelen.⁴⁵

A Ktv.-vel a jogalkotók szándéka a jogviszonyok (és nemcsak a köz- és kormánytisztviselői, hanem általában a közszolgálati és munkaviszony) éles szétválasztása volt, emellett az, hogy „a közszolgálat lényegi eleme, hogy a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktusa, melynek során – jogszabály által részletesen kidolgozott feltételrendszer szerint – kinevezi a jövőbeni köztisztviselőt, kormánytisztviselőt, megbízva bizonyos feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával”;⁴⁶ azonban ez technikailag a Ktv. keretein belül is megoldható lett volna.

Az *Alkotmánybíróság* szerint⁴⁷ „a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.”⁴⁸

⁴⁰ PRUGBERGER–PLOETZ 1992, 250.

⁴¹ A Ktv. Indokolása. Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft.

⁴² A kinevezés egyoldalú közjogi aktus, amelynek tartalma (kinevezési okmány) kötött.

⁴³ A tisztviselő oldaláról a lemondás nincs indokoláshoz kötve, a munkáltató viszont valós és okszerű indoklással köteles alátámasztani a felmentést.

⁴⁴ MÉLYPATAKI 2010, 368–369.

⁴⁵ KISS 2000, 21.

⁴⁶ Ktv. általános indokolása.

⁴⁷ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat.

⁴⁸ Lásd: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/460167F40F7FCD1FC1257C9100213F17?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 26.).

A jogágak szétválasztása mellett szól a Munka Törvénykönyvéről szóló T/4786. számú törvényjavaslat indokolása⁴⁹ is, amely szerint a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályokat külön törvények rendezik, ezért minden Mt-re való utalást mellőzni kell.

Általában a kinevezés egyoldalúsága és közjogi jellege⁵⁰ hangsúlyos álláspont, amelynek eredményeként egy olyan kapcsolat alakul ki a közszolgálati tisztviselő és munkáltatója között, amely a törvény erejénél fogva jön létre. Maguk a közszolgálati törvények is ezt a nézetet vallják, amely szerint a tisztviselő csak a kinevezés elfogadásáról vagy éppen elutasításáról dönthet az eskütelletel, magáról a tartalomról nem.

A Kttv. indoklásában is egy egységes közszolgálati rendszer létrehozásának szándéka szerepel, amely figyelemmel van ugyan az Mt-re, de független is attól, és egyes szabályait (magatartási, megszüntetési okok) is az Mt-vel összhangban, de azon túllépve, a közszolgálati jogviszony súlyához mérten kívánta kialakítani.

Érdekességgként említjük meg, hogy ettől ellentétes álláspontot képvisel a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény, amely a munkaviszony fogalmi meghatározásába az Mt. szabályozása mellett többek között a közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati jogviszonyt is beleérti.⁵¹

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény indokolása részletesen elemzi a közszolgálati jogviszonyt és azt, hogy kik tartoznak bele a személyi hatályba. „A közszolgálati jogviszony tekintetében a perrendtartás nem konkrét törvényekre hivatkozva, hanem a közszolgálati jogviszony fogalmi elemeit összefoglalva határozza azt meg. Mivel az idetartozó jogviszonyokat több törvény szabályozza [a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.), a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.)], ezért a perrendtartás e jogviszonyok közös elemeit, egyrészt a köz szolgálatát, az állam számára való munkavégzést, másrészt a munkajogi jogviszonyhoz képest speciális jogok és kötelezettségek rendszerét állítja középpontba. Fontos leszögezni, hogy a közalkalmazotti jogvita nem tartozik a közszolgálati jogviták fogalma körébe, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény – szemben az előbb említett törvényekkel – nem is minősíti a közalkalmazotti jogviszonyt közszolgálati jogviszonnyá. közalkalmazotti jogviszonyból eredő jogvita ezért a polgári perrendtartás hatálya alá tartozik, akárcsak a Hszt.-n és a Hjt.-n kívüli szolgálati viszonyok.”⁵² Az elhatárolás megfigyelhető a most kirajzolódó új szabályozási trendekben is, hiszen az indoklás csak a legszűkebb értelemben vett közszolgálatba tartozókat veszi a közigazgatási per hatálya alá, a többiek (például közalkalmazottak) a munkaügyi bíróság előtt érvényesíthetik jogvitáikat.

Prugberger Tamás véleménye szerint azzal, hogy a Kttv. függetlenítette magát az Mt.-től és Ptk.-tól, csak a szabályok duplikálása történt meg, elég lenne – a régi megoldáshoz hasonlóan – az Mt.-re való utalás.⁵³ Horváth István kicsit eltérő véleményt vall, a jogviszonyok szétválasztását szükségszerűnek tartja, azonban a duplikálás tekintetében

⁴⁹ Lásd: www.parlament.hu/irom39/04786/04786.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).

⁵⁰ FÁBIÁN 2011, 127.

⁵¹ 1. § (1) h) pontja. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=27047.340224 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 29.).

⁵² Lásd: www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 26.).

⁵³ PRUGBERGER 2014a.

egyetért, hogy nem így kellett volna megoldani.⁵⁴ Berényi Sándor szerint a közszolgálat: „más szervezetektől megkülönböztető szervezeti megoldásokat igényel [...] az állam szervezeti rendszeréhez tartozik a közszolgálati személyzet”.⁵⁵

A közszolgálatban nem a szervi hatály, hanem az ellátott (kifejezetten a közigazgatási szerv alapvető működéséhez kapcsolódó) feladatok jellege,⁵⁶ a tevékenységekhez kötődő jogkörök minősége, terjedelme, a jogérvényesítéshez használható eszközök kell, hogy meghatározzák a jogviszonyok tartalmát és a felelősség formáját, mértékét és fokát.

Ha az Alkotmánybíróság álláspontját követjük, akkor a következő idézetekkel tudnánk összefoglalni a munkajog és közszolgálati jog viszonyát: az alárendeltség ugyan összeköti őket, de „a versenyszféra és a közsféra foglalkoztatási jogviszonyaira vonatkozó különböző és párhuzamos szabályozás ellenére [...] szignifikáns különbségek is megtalálhatóak. Ezeknek a munkavégzésre irányuló jogviszonyoknak fundamentuma: a munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása.”⁵⁷ „A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem.”⁵⁸ A közfeladat ellátása is megkülönbözteti a két jogviszonyt és „ez megköveteli, hogy a törvény más munkavállalókhöz képest többlet-követelményeket támasszon a köztisztviselőkkel szemben, [...] többlet-követelményt [...] csak többletjogosultságok fejében lehet támasztani”.⁵⁹ „Az Mt.-hez képest a jogviszony stabilitását fokozandó erőteljesebb védelmet biztosít a munkavállaló köztisztviselő számára.”⁶⁰

Mi a két jogág elhatárolása mellett tesszük le voksunkat, az alábbi okokra hivatkozva:

- A közszolgálati tisztviselők adják a közigazgatás személyzeti állományát, a személyzeti politika pedig a közigazgatás hatékonyságának feltétele. A szervezet, feladat és személyzet egysége teszi az államot működőképpé.
- Míg a munkajogban a magánszféra valamely alanya (egyéni vagy társas vállalkozás) áll munkáltatói oldalon, addig a közszolgálati jogban a munkáltató személye speciális (valamely közigazgatási szerv vagy közfeladatot ellátó nem közigazgatási szerv).
- A közigazgatási jog – mint jogág – alapvető célja a közhatalom gyakorlása, valamely közfeladat elvégzése, ezáltal bár a közszolgálati jogviszony munkavégzésre irányuló jogviszony, de speciális cél, speciális szervezeti háttér jellemzi.
- A munkavégzés helye is speciális: valamely közigazgatási szerv, a hivatal.
- Általában jogilag is elkülönül az egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyoktól.

⁵⁴ HORVÁTH 2006, 27.

⁵⁵ BERÉNYI 1992, 8.

⁵⁶ CONCHA 1905, 12., 147.; HORVÁTH 1902, 15.

⁵⁷ 1/2016. (I. 29.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/460167F40F7FCDIFC1257C9100213F17?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

⁵⁸ 5/2013. (II. 21.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/20942C4AC8817AF2C1257ADA00525710?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

⁵⁹ 8/2011. (II. 18.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/226977A50C8B7DACC1257ADA0052A260?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

⁶⁰ 3222/2017. (IX. 25.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4B2567DFC71201AFC12580B2005E97AB?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

- A felek (állam – tisztviselő) közti jogviszony egyenlőtlen, gyakran egyoldalú.
- A jogviszony kötött, törvényben meghatározottak a kiválasztás, a tartalom vagy éppen a jogviszony lezárásának feltételei.⁶¹ Maga a tevékenység indokolja a különleges szabályozást.⁶²
- Mindkét oldalon speciális többletjogok és többletkötelezettségek jelentkeznek, amelyek tekintetében a Kttv.-t a kógenzia jellemzi. Ennek oka a végrehajtó funkció ellátása.⁶³
- A munkajoghoz képest új jogintézmények (például előmenetel, fegyelmi felelősség, hivatásetica, Magyar Kormánytisztviselői Kar, Kormánytisztviselői Döntőbizottság) is megtalálhatók a közszolgálatban.
- A fenti jellemzők figyelembevételével olyan speciális jogállásra van szükség, amelyet mindenképpen a közjog keretei között szükséges szabályozni.

Véleményem szerint a közigazgatás intézményrendszerének bonyolult felépítése és a közigazgatási tevékenységek differenciái miatt a minden területen való egységes szabályozás elképzelhetetlen. Az egységesség megteremtése ellen szóló tényező, hogy bár a köz érdekében kifejtett tevékenységekről van szó, azonban az ágazatok sokszínűsége, a feladatok, eszközök, jogosultságok különbözősége nem engedi az összeolvadást. A közszféra eltérő jellegű, a politikához különböző módon viszonyuló szerepekre tagozódik, és ezt az eltérést a szabályozásban meg kell őrizni. A jelenlegi széttagoltság azonban nem tekinthető helyes megoldásnak, hiszen indokolatlan különbséget vezet be a szűkebb értelemben vett közszolgálat dolgozói között is, amely még inkább átláthatatlanná teszi a rendszert.

1.4. Az egységes közszolgálati szabályozás ötlete

Az egységes szabályozás tekintetében a következő dolgokon kell elgondolkodnunk. Mire kívánjuk kiterjeszteni az egységet? A munkajog és közszolgálati jog egységét értjük alatta?⁶⁴ Esetleg a közszolgálat legtágabb (beleértve egyéb államhatalmi ágakat), szűkebb (a szolgálati jogviszonyokat is idesorolva) értelmében, vagy csak a közalkalmazottakkal való összevonással, esetleg a legszűkebb értelemben használva (kormánytisztviselők, köz-tisztviselők, állami tisztviselők) a fogalmat?

Az egységes szabályozás ötlete nem mai. Már az 1951-es Mt. is egységes módon kezelte a munkavállalókat, megszüntetve a közszolgálati jogviszony kiemelt szerepét. A rendszer egységét azonban megtörte a Miniszteri Tanács szabályozási jogköre, amely speciális szabályozást vezetett be a közszolgálatra (például 31/1951. (I.31.) MT rendelet⁶⁵). Az 1967-es Mt. is folytatta ezt a trendet. A vállalat fogalma magában foglalta az állami költségvetési

⁶¹ 5/2013. (II. 21.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/20942C4AC8817AF2C1257ADA00525710?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

⁶² TORMA 1995, 42–43.

⁶³ HAZAFI 2009, 129.

⁶⁴ Volt ilyen nemű elképzelés is. Lásd részletesebben: KENDERES 2007, 202.; KENDERES–PRUGBERGER 1993.

⁶⁵ A rendelet értelmében a jogviszony választással, kinevezéssel vagy szerződéssel keletkezhet.

szerveket is.⁶⁶ „Egy politikai kényszereszközökkel kialakított szolgálati rendszert látunk, mely a korábbi korokhoz képest jelentős visszalépésként értékelhető.”⁶⁷ A 38/1973. (XII. 27.) MT rendelet a munkaviszonyok egy speciális részeként kezelte a közszolgálatot. Ezt a korszakot a közszolgálati jog uralta, amelyből önálló jogágként mintegy kinőtt a munkajog.⁶⁸

Az 1990-es évek elejétől új trend volt megfigyelhető a közszolgálatot érintő jogalkotásban: a közszolgálat egységes szabályozására irányuló törekvések jelentek meg, azaz a közszolgálat minden rétegére vonatkozóan egységes rendelkezések megteremtése, az egyes rétegek jogállását rögzítő jogszabályok helyett.⁶⁹

A közszolgálati szabályozás jövőbeni irányait tekintve – elrugaszkodva a jelenlegitől – négy megoldás jelent meg a szakirodalomban:

- egységes kódex létrehozása,
- egységes kódex – általános résszel és különös részekkel,
- kerettörvény és törvényi szintű szabályozás az eltérések kezelésére,
- a külön törvények harmonizálása.

Az egységes (eljárásjogot is magában foglaló) közszolgálati pragmatika megteremtése iránti igény már a 20. század eleje, közepe táján megfogalmazódott, azonban a közszolgálati törvényre 1992-ig várni kellett. „A társadalmak fejlődése a társadalmi munkamegosztás részeként kialakította az állami munkavállalók körét, akik munkájukat az általánostól eltérő különös felelősséggel látták el, ugyanakkor a munkavállalók széles körétől eltérően sajátos előnyökre tarthattak igényt.”⁷⁰

Az 1992-es jogszabálycsomag (Mt., Ktv., Kjt.) a különböző ágazatokban eltérő közhivatali státuszban dolgozók között a kiélesedő különbségeket és eltéréseket csak erősítette, pedig egyre inkább a demokratikus jogállami működés keretében az állam szerepének újragondolása és a közszolgálat reformja fogalmazódott meg célként.

1996-ban megszületett a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat. A közigazgatás reformjának főbb irányait az alábbiakban látták:

- A közigazgatási feladatok és tevékenység átalakítása.
- A kormányzás és a központi államigazgatás megújítása.
- A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése és a közös körjegyzőség, a társulási folyamat ösztönzése.
- A közigazgatás személyi állományának létszáma, minőségének és megbecsülésének növelése.

⁶⁶ WELTNER 1978, 109.

⁶⁷ MÉLYPATAKI 2016, 162.

⁶⁸ ROMÁN 1989, 26.

⁶⁹ Fontos hangsúlyozni, hogy a közszolgálati (közigazgatási) dolgozók munkajogtól különböző jogállásának és jogi szabályozásának gondolata ennél már jóval korábban megjelent. Az egységes közszolgálati pragmatika mellett érvelők szerint a koncepció nagy előnye a jogbiztonság, kiszámíthatóság. „A jobb érdekérvényesítő lehetőségekkel rendelkező köztisztviselők és a fegyveres, rendészeti szervek dolgozói a végzett feladat mennyiségétől, minőségétől, eredményességétől függetlenül, pusztán jogviszonyukból következően nagyobb foglalkoztatási biztonságot, átlagban és összességében lényegesen magasabb munkajövedelmet, jobb szociális juttatásokat élvezhetnek, mint az ugyancsak a köz érdekében dolgozó közalkalmazottak.” VADÁSZ 2006, 143.

⁷⁰ Ktv. kommentárja. Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft.

Már ekkor is megfogalmazódott az igény a stabilitás, a hatékonyság, a demokratizmus fokozottabb érvényesítése iránt. Ezt egyrészt a felsővezetők védelmének garantálásában, másrészt az addigi előmeneteli rendszer átalakításában vélték felfedezni.⁷¹

A 2269/1998. (XI. 30.) Korm. határozat⁷² a közszerológálati rendszer felülvizsgálatát tűzte ki célul és egy szabályozási koncepció kidolgozására egy új szerv, a Koordinációs Bizottság létrehozását rendelte el. A bizottság az egységes közszerológálati szabályozás lehetőségeinek, problémáinak feltárására, a jelenlegi helyzet megismerésére, elemzésére, megoldási módok kialakítására kapott megbízást. Ekkor keletkeztek az első tanulmányok az egységes közszerológálati szabályozással kapcsolatban.

A következő közszerológálatot érintő Kormányhatározat – a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat – is ezt a vonalat volt hivatott továbbvinni, de a továbbfejlesztési módszerek közé beillesztette a közszerológálati etika témakörét is.

A közszerológálati reform ötlete leghangsúlyosabban 2003-ban került előtérbe, de már ezt megelőzően is beszélhetünk ezirányú törekvésekről (Kiss György, Prugberger Tamás).⁷³ A közszerológálati reform irányairól, az egységes közszerológálati törvény megvalósításának programjáról szóló 2317/2003. (XII. 10.) Korm. határozattal a Kormány elfogadta az egységes közszerológálati szabályozás koncepcióját, az ütemezés meghatározására 2004. március 31-ig adott határidőt. Felmerült egy egységes közszerológálati hivatal létrehozásának gondolata is. A határozat végrehajtása eredményeként megszületett tervezet⁷⁴ viták sorozatát váltotta ki.⁷⁵ A kidolgozott törvényjavaslat a német mintát követte és a jogviszony kinevezéssel, közszerológálati szerződéssel vagy választás útján jöhetett volna létre. A jogviszony lényegi eleme az ellátandó feladat volt, érdemi, támogató és kiegészítő munkakörben. A támogató a mai ügykezelői jogviszonynak felelt volna meg és szerződéssel létesült, míg a mai köz-

⁷¹ „A köztisztviselői jogállás stabilitása a felsőszintű vezetők védelmét is szolgálja. A köztisztviselői állomány minőségének növelése érdekében javítani szükséges a kiválasztás hatékonyságát és demokratizmusát, az illetmény- és az előmeneteli rendszer fejlesztésével vonzóbbá kell tenni a legjobb szakemberek számára is a közszerológálatot.”

⁷² 2269/1998. (XI. 30.) Korm. határozat az egységesebb közszerológálati rendszer és jogi szabályozás előkészítéséről.

⁷³ Hasonló törekvések megjelenéséről, a közszerológálati jogszabályok viszonyának rendezéséről már 1992 óta beszélhetünk, amely probléma időről időre visszatért, de kormányzati szinten az elhatározás nem öltött testet. Erről a témáról lásd még bővebben *A magyar közszerológálati rendszer modernizációjának irányai, az európai modernizáció tapasztalatai* (1999). SZEK-könyvek sorozat 7., Budapest, SZEK Kiadó; *A Munkaügyi Minisztérium munkaanyaga. Az egységes közszerológálat szabályozásának koncepcionális problémái* (1997).; *Ismeretek és vélemények a közszerológálati dolgozóktól a közszerológálat reformjáról* (Közvélemény-kutatás a közszerológálati dolgozók körében) (2004). Budapest, KSZRH-Szonda Ipsos; LÖRINCZ szerk. 1998, BAKA 1995.

⁷⁴ Törvény a közszerológálati jogviszonyról.

⁷⁵ Az egyik kardinális kérdés az volt, hogy a közszerológálat körébe kiket értsenek bele, az egységes szabályozás kikre terjedjen ki. Kiss György szerint a közszerológálati reformba indokolatlan a Ktv. és Kjt. személyi körén kívül egyéb (szolgálati) jogviszony keretében foglalkoztatottakat is bevonni. Prugberger Tamás szerint a tervezet a német-osztrák irányvonalat követte volna, azaz a kódex hatálya csak azoknál a szerveknél dolgozókra terjedt volna ki, amelyek „az állam vagy a területi/helyi önkormányzat képviselőjében közfeladatokat hatósági jogkörben látnak el akkor is, ha szolgáltatnak.” PRUGBERGER 2004, 717. Problémaként merült fel a közszerológálati jogviszony tartalmának szabályozása is. Az egyik leghangsúlyosabb különbség a díjazás területén mutatkozott.

igazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók a kisegítői munkakörben lettek volna foglalkoztatva.

Ezt a csoportosítást követi az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) fogalommeghatározása is. Ennek értelmében közszolgálatban álló személynek minősül:

- a közszolgálati jogviszonyban álló,
- a közalkalmazotti jogviszonyban álló,
- az ügyészségi szolgálati jogviszonyban álló,
- az igazságügyi alkalmazott,
- a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja,
- a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonája.⁷⁶

Az egységes szabályozás koncepciója abból indult ki, hogy a közszolgálatban dolgozók közszolgáltatások nyújtására kötelesek, közfeladatokat valósítanak meg, ezért speciális, azonban egyenlő vagy hasonló jogok és kötelezettségek illessék és terheljék őket. Az egységesítés mellett szólt az is, hogy bármely közszolgálati (közalkalmazotti, köztisztviselői) jogviszonyt nézzük, az egyik oldalon mindig közigazgatási szerv áll (állami, önkormányzati vagy ilyen tulajdonú), és a feladatok ellátását a központi költségvetés különböző forrásai támogatják.⁷⁷ Formáját tekintve a végleges változat egy általános és egy különös részt nevesít (csak a Ktv., Kjt. által nevesített jogviszonyok vonatkozásában). Végző soron az egységes közszolgálati kódex bevezetése elmaradt.

A Kjt. bevezetésével még differenciáltabb és átláthatatlanabb lett a közszolgálatra vonatkozó szabályozás, adott életpályamodell kialakítását célozta. Az államigazgatást illetően szigorodtak az előírások (igazgatási szünet, összeférhetetlenség), és csökkentek a jogi garanciák (a felmentés indokolási kötelezettségének eltörlése, egységes, szolgálati időtől független felmentési idővel).

György István azt is elképzelhetőnek tartotta a szabályozás új irányaként, hogyha az egységes közszolgálat fogalmából kiindulva – azonban az egységes szabályozás ötletét elvetve, megtartva a specialitásokat – két csoportba sorolnánk a dolgozókat: a közjogi szabályozás és a magánjogi szabályozás alá tartozókhoz.⁷⁸

Prugberger Tamás is azt hangoztatta, hogy a Ktv. és Kjt. „igen gyakran párhuzamosan és azonos tartalommal rendez[ett] jogintézményeket, azaz az egységes szabályozás abszolút elvetése indokolatlan volt”.⁷⁹ Prugberger Tamás javaslata az egységesítésre, az átfedések kiküszöbölésére az volt, hogy „indokolt lenne a közszolgálati jog általános részét az Mt.-be, az egyes intézményeket tartalmazó fejezeteken belül alfejezetekben szabályozni, mégpedig úgy, hogy a munkával és a szolgálattal kapcsolatos egyes intézményeket tartalmazó fejezetek mindegyike egy magánjogi és egy közszolgálati alfejezetre oszlana, a közszolgálati

⁷⁶ Vnytv. 2. § a) pontja.

⁷⁷ GYÖRGY 2007, 20–24.

⁷⁸ Az első csoportba tartozónak azokat tekintjük, akik valamely tipikus közigazgatási vagy tágabb értelemben vett közigazgatási feladatot ellátó szervnél érdemi tevékenységet vagy ezt segítő, előkészítő, végrehajtó munkát végeznek, míg a másodikba azokat, akik inkább fizikai jellegű tevékenységet látnak el. „Utóbbiaknál elképzelhető az is, hogy a közszolgálati jogszabályok vonatkoznak rájuk, de jogviszonyuk szerződéssel keletkezik, és magánjogias jellegű.” GYÖRGY 2007, 25.

⁷⁹ PRUGBERGER 1997, 391.

jog különös részét pedig az egységes Munka- és Közszolgálati Kódex közszolgálattal összefüggő mellékletei képeznék”.⁸⁰

Ehhez csatlakozott *Kenderes György* is: „tulajdonképpen (Magyarországon) egységes közszolgálatról beszélhetünk, amelyben a hatósági jogkör gyakorlása az, ami speciális szabályozást igényel. Ez azonban egy egységes közszolgálatot szabályozó törvény keretében is rendezhető lett volna. [...] Az előbbi álláspontunkat támasztja alá, hogy a két említett törvény közötti eltérések gyakran ötletszerű eltéréseket tartalmaznak.”⁸¹

Az egységesség megteremtése ellen szóló tényező az is, hogy bár a köz érdekében kifejtett tevékenységekről van szó, a feladatok, eszközök, jogosultságok különbözősége, az ágazatok sokszínűsége sem engedi az összeolvadást. A közigazgatás intézményrendszerének bonyolult felépítése és a közigazgatási tevékenységek speciális jellege miatt sem elképzelhető a minden területen megvalósuló egységes szabályozás. Az eltérő szervezetrendszerhez, szervezeti viszonyokhoz eltérő kötelezettségek és eltérő állami kényszer kapcsolódik. Az egységes szabályozás az egyes rétegek alkotmányos alapjogait korlátozhatná, csorbíthatná.

Nincs értelme, hogy az egységes kódex létrehozása mellett az eltérések kezelésére az egyes tevékenységekre, ágazatokra vonatkozó külön törvényi szabályozást tartsunk fent. Az a megoldás már inkább elképzelhető, amely az egységes szerkezetet egy általános és több különös rész megbontásával képzei el.

Az egységes törvény megalkotása nélkül, a jelenlegi differenciálással is megoldható lehet a probléma, ha ez azt jelenti, hogy a tevékenység jellege, a hatósági jogkör gyakorlása alapján differenciálunk és adunk speciális jogokat, támasztunk fokozott követelményeket a köztisztviselőkkel szemben; de nem azt, hogy a közigazgatási szervek jogállása alapján húzunk határvonalakat és fosztunk meg jogoktól, védelemtől embereket.⁸²

A különbségtétel megnyilvánulhat a felelősség szintjeinek, fokozatainak bővítésében (munkakörhöz, szervhez igazodó felelősség, büntetések részletezése), a jogosítványok korlátozásában (döntési jogok feltételekhez kapcsolása, vezetők kiemelése), a jogviszonyok keletkeztetési formáinak (kinevezés, szerződés, teljes és részmunkaidő, távmunka) ki-terjesztésében.

A jelenlegi szabályozást a következő alfejezet mutatja be, viszont az egységesség témaköréhez hozzátartoznak a jelenleg is folyó kutatások,⁸³ amelyek egy újabb fogalom megalkotásán (közigazgatási tisztviselő) dolgoznak. A kutatások alapvetése, hogy az utóbbi években folyó egységesítési szándék, életpályamodell kialakítása ellenére a legszűkebb értelemben vett közszolgálat tovább differenciálódott (például állami tisztviselők, kormány-köztisztviselők különválasztása). A jelenlegi kormányzati politika nem veszi számításba a korábbi alapkategóriát, a köztisztviselőket. Az NKE-s kutatócsoport által megfogalmazott javaslat a közszolgálati tisztviselői jogviszonyba már nem érti bele a politikai vezetőket és az egyéb államhatalmi ágba tartozókat. Általános részre, az önkormányzati tisztviselőkkel foglalkozó

⁸⁰ PRUGBERGER 2004, 718.

⁸¹ KENDERES–PRUGBERGER 1993, 329.

⁸² Lásd: Kttv.

⁸³ Az NKE-n alapított Közszolgálati jog és HR komplex kutatóműhely célja a közigazgatás személyi állományának komplex feltérképezése, vizsgálata. Kérdés, hogy jelenleg érvényesül-e egy egységes közszolgálati pragmatika, van-e esély olyan szabályozás kialakítására, amely eljut a döntéshozókig.

és a különleges jogállású szervekre vonatkozó részekre különítené el a törvényt. Az egységes közszolgálati reform létrehozását az alapoknál kell kezdeni, szükség van egy alkotmányos keretre, az Alaptörvényben kell rögzíteni a főbb pontokat.

1.5. A jelenlegi szabályozáshoz és az átjárhatóság megteremtéséhez vezető út

Kezdetben az európai közszolgálati rendszerekben is a közjogias szemlélet volt az uralkodó, azonban a szervezetrendszerek átalakulása, a modern igazgatási viszonyokhoz formálódása és a költséghatékonysági szempontok előtérbe kerülése következtében egyre több helyen megkezdődött a közjogias szabályozás lebontása, az életviszonyok rugalmasabb rendezését lehetővé tevő munkajogi szabályozás előtérbe helyezése.⁸⁴ Mindemellett egyre hangsúlyosabban jelenik meg a közigazgatás szolgáltató jellege, „ügyfélbarátsága”.

A közjogi korlátok lebontása jelenti a közigazgatási tevékenységek, közszolgáltatások magánszférába történő kiszervezését, rugalmasabb foglalkoztatási jogviszonyok előtérbe kerülését, és a közszolgálat jelenlegi rendszere fenntarthatóságának átgondolását. „A 90-es évek elejétől erősödik az a tendencia, mely a munkaerőpiac mesterséges kettéválasztását kétségbe vonja és az asszimilációs rendszert tartja a jövő útjának. Eszerint a közhatalmat gyakorló és közérdekű tevékenységet végző állami és önkormányzati szervek alkalmazottaira a normál munkajogi szabályokat lehet alkalmazni bizonyos közjogi derogációkkal.”⁸⁵ Ez azonban oda vezethet, hogy az eddigi stabil, pártatlan életpálya elvesztheti közjogi vonásait, és kiüresedhet, beolvadva a munkajogba.

Az USA-ban a közigazgatást az ipari nagyüzemek mintájára, működésük elveit alapul véve, a versenyszférában alkalmazott módszerekkel építették fel. A 2008-as gazdasági válságig nálunk is ez a fejlődési irány mutatkozott meg. A New Public Management (NPM) a good governance logikáját követi,⁸⁶ menedzsertechnikákat, üzleti elveket kíván a közszférában elterjeszteni. Az NPM célkitűzéseit kiszervezéssel, a piaci szereplők jelentőségének növelésével, ezzel együtt a semlegesség, a felelősség és az elszámoltathatóság elvének leépítésével éri el.⁸⁷ Nincs tekintettel az ország (földrajzi, kulturális, társadalmi, történelmi) adottságaira, univerzális elveken működő, piaci mechanizmusokon, érdekeken alapuló, egységes rendszer megvalósítását tűzi ki célul. Tiszta formájában való alkalmazása nem lehet eredményes, hiszen „a kormányzás olyan alapértékek érvényesítését követeli meg, mint a lojalitás és pártatlanság, az igazságosság és a szakmai integritás, amelyek sérelme a kormányzásba vetett közbizalmat kezdheti ki. Míg a vállalati szférában dolgozóknak kizárólag a cég tulajdonosai iránt kell lojálisnak lenniük (érdekeiket teljeskörűen kiszolgálni), addig a közszolgálati alkalmazottaknak a mindenkorai politikai vezetés mellett a körérdeket és a közjót is szolgálniuk kell.”⁸⁸

⁸⁴ Lásd bővebben: BALÁZS 2001, 641–647.; DUDÁS–HAZAFI 1995, 392–405.

⁸⁵ BALÁZS 2001, 647.

⁸⁶ WIMMER 2010.

⁸⁷ G. FODOR – STUMPF 2008, 11–12.

⁸⁸ DUDÁS 2008, 50.

Az NPM adaptációjának sikertelensége következtében új irányzat született, a neoweberi felfogás. „A neoweberi állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, annak tudatában, hogy a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberi államhoz való visszatérés.”⁸⁹ Az állami szerepvállalás jelenlegi formájához nem kíván hozzányúltni, továbbra is elsődlegesnek tekinti az állami végrehajtás és a normatív eszközökkel való kikényszeríthetőség meglétét, a közzszolgálat megkülönböztetett helyzetét.

„A közigazgatás szerepének ártértékelődése (szolgáltató jellegének erősödése, az államigazgatási feladatok fokozatos csökkentése) alapvetően befolyásolja személyi állományának helyzetét. Az állam visszavonulása számos területről, az államigazgatásjogi szabályozás visszaszorulása azt eredményezi, hogy a foglalkoztatás közjogi szabályozását egyre szélesebb körre kiterjedően a magánjogias reguláció váltja fel.”⁹⁰

A közzszolgálatnak – és a kapcsolódó jogi szabályozásnak – alkalmazkodnia kell a kihívásokhoz, a társadalom, a gazdaság átstrukturálódásához, az állam szerepének megváltozásához, az új paradigmákhoz. A nyitás, privatizálás azonban nem változtat a közzszolgálat közjogi jellegén. A változás a bürokrácia átalakításában, a szolgáltató és ügyfélbarát jelleg kialakításában, a szervezeti felépítés és a hatósági jogalkalmazási gyakorlat ehhez való igazításában és a nagyobb társadalmi részvétel bevonásában állt. Ez jelentheti egyszerre a zárt, állam által irányított rendszer fenntartását, az állam szerepének megerősítését és ezzel egyidejűleg a közzszolgálati jogviszony felpuhítását, rugalmasabb megoldások beépítését.

„A közzszolgálatot és annak szabályait azonban még inkább tovább tagolhatja magának a közigazgatásnak a differenciálódása. Más jellegű feladatok ellátását, más típusú foglalkoztatást igényel például az állam- és az önkormányzati igazgatás. Ezzel egyidejűleg pedig egy másik folyamat is megjelenik, a már említett átjárhatóság mellett (munkaszerződéssel a közzszolgálatban, áthelyezés a magánszférába), a közzszolgálat a működőképes, jól bevált piaci gyakorlatokat is próbálja átültetni, beépíteni saját rendszerébe. A munkaszerződés közzszolgálatban megjelenése lazít az addigi kereteken, megtörve az élethivatásszerűséget és élethosszig tartó alkalmazást, cserébe valós piaci értéken értékelve a munkavállaló munkáját.”⁹¹

2011-ben a Kttv. megalkotásával új korszak kezdődött a közzszolgálatban. Egyszerre két tendencia, irány képviseltette magát: az egység igénye és a differenciálás szükségessége. Már a szabályozás jellege is mutatja az egységesség felé való közelítést (az államigazgatási és önkormányzati alrendszer kormány- és köztisztviselői és a rendészeti igazgatás állománya, annak hivatásos állományú tagjai kivételével), az életpályamodell melletti elköteleződést, emellett továbbra is a zárt rendszer jellegzetességei figyelhetők meg, némi nagyobb fokú flexibilitással (a szerződéssel ellátható feladatok felsorolása, részmunkaidő nevesítése, átjárhatóság biztosítása az egyes jogviszonyok között, szubjektív kategóriák megjelenése a jogviszony megszüntetésénél). A törvény célja a miniszteri indokolás szerint a közzszolgálati szabályozás stabilizálása és egységesítése és az Mt. szabályainak átültetése a törvénybe. Az egységesítési szándék érhető tetten a minősítés, teljesítményértékelés módosításában, más foglalkoztatási formák alkalmazási kereteinek kialakításában, a törvény elsődlegesének hangsúlyozásában. Az egységesítés mellett azonban megmarad a differenciáltság

⁸⁹ STUMPF 2008, 19.

⁹⁰ DUDÁS–HAZAFI 1995, 404.

⁹¹ BALÁZS–VESZPRÉMI 2017, 120.

a személyi hatályban (köztisztviselő, kormánytisztviselő), de immár egy törvény keretein belül. Vannak emellett olyan területek, amelyeknél megkérdőjelezhető a differenciáltság létjogosultsága, például a közszolgálati etika esetén, hiszen e szabály bevezetésének az lenne a lényege, hogy az egész közszolgálatba új szemléletet vezessen be.

2016-ban, az Áttv. hatálybalépésével és az állami tisztviselő kategóriájának bevezetésével a rendszer tovább differenciálódott. Speciális illetményrendszerük, továbbképzési követelményeik tekintetében a versenyszféra szabályozási jellegét vélhetjük felfedezni. Felműködő rendszerben a járási hivatalok, majd a fővárosi és megyei kormányhivatalok személyzetére vonatkozott. A törvény indokolása szerint azért volt szükség erre az új kategóriára, hogy az állampolgárok ügyeit az állampolgárokhoz közeli hivatalok intézhessék, ezekben a hivatalokban professzionális személyzeti állomány dolgozzon, emellett az államigazgatási feladatok átcsoportosításával a járási hivatalok munkaterhe nőtt, ezért kell elsődlegesen az itt dolgozók jogállását rendezni. Az Áttv. létjogosultsága azonban vitatható, a jogviszony nem mutat tartalmi önállóságot, csak díjazási szempontból.

2. A közszolgálati jogviszony tartalmához kapcsolódó változások az életpályamodell és a közszolgálati etika terén

A jogviszony tartalmát illetően két terület változásaira kívánjuk felhívni a figyelmet. Számos területen történt módosítás, de a terjedelmi korlátok miatt az etikai felelősség és életpálya kérdéseivel foglalkozunk, amelyek alapvetően meghatározzák a közszolgálat jellegét és korlátait.

2.1. A közszolgálati életpálya

Az életpálya szorosan összefügg az egység kérdéskörével. Alapvetően a közszolgálati jog önállóságát is erősíti, hiszen a speciális életpályák meghatározásával mintegy alátámasztja a különálló szabályozás indokoltságát is. A közszolgálati életpálya a közszolgálati rendszer stabilitását kívánja megőrizni, az élethivatásszerűséget fenntartani. Hangzatos fogalom, évek óta napirenden van, újra és újra átgyúrnák, de kezd kiüresedni, az egységesség helyett (amely az életpályának is előfeltétele) a differenciálódás irányába mentünk el.

Azzal, hogy a jogalkotó elkötelezte magát az életpályamodell mellett, egyértelműen kifejezte azon szándékát is, hogy felöleli azt a kezdeményezést, amely megpróbálja a közszolgálati tisztviselők hozzáállását is megváltoztatni. Közszolgálatról akkor beszélhetünk, ha a benne tevékenykedők is a köz szolgájaként tekintik magukat, ha tevékenységükre az emberek érdekében végzett, élethivatásszerű szolgálatként tekintenek.

1992-ben az egység a közszolgálati törvények mögött húzódó Mt. alkalmazásának lehetőségében tükröződik mint a függő munka⁹² általános szabályai.

2001-ben a jogalkotó alapvető módosításokat hajtott végre a Ktv.-ben,⁹³ megteremtve egy tényleges karriert lehetővé tevő és garantáló rendszer kiépítésének lehetőségét. Elismerte „a köztisztviselőknek az államszervezet működésében eddig játszott jelentős szerepét [...] ugyanakkor az is elengedhetetlen, hogy e többletkövetelményekhez – ezekkel arányosan – többletjuttatások járuljanak. Az Országgyűlés szükségesnek tartja, hogy a köztisztviselők egzisztenciális feltételei számottevően javuljanak. Ennek részeként indokolt, hogy a köztisztviselők életútja kiszámítható életpályává váljék.”⁹⁴

⁹² Minden munkavégzésre irányuló jogviszonyban jelen van a személyi függőség, a minősítést valójában az alárendeltség mértéke, mélysége és minősége határozza meg. Lásd: GYULAVÁRI 2014, 6.

⁹³ A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv., valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. tv.

⁹⁴ 2001. évi XXXVI. tv. preambuluma szerint.

A törvény a kialakítandó életpályamodellben az alábbiakat célozta:

- a képzések, továbbképzések támogatása, munkakörhöz kötése,
- a teljesítményértékelés bevezetése,
- a szakvizsga általánossá tétele,
- az előmenetel dinamikájának módosítása, az illetményalapok és az illetmények egységesítése, továbbá a szorzószámok emelése,
- a nyelvtudás előtérbe helyezése,
- pályázati rendszer megjelenése a vezetőknél,
- „profilisztítás”, vagyis az ügykezelők, fizikai alkalmazottak „kiszervezése”,⁹⁵
- a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megjelenése,⁹⁶
- szigorúbb és következetesebb összeférhetetlenségi rendszer kialakítása.

2011-ben megszületett a Széll Kálmán Terv,⁹⁷ amely új életpályamodellek kidolgozását írta elő, majd pedig a Magyar Zoltán névvel fémjelzett átfogó közszolgálati reformprogram és a megvalósítás részleteit tartalmazó Kormányzati Személyzeti Stratégia.⁹⁸

A Magyar-program fő célkitűzése a hatékonyság növelése a közigazgatásban és közszolgálatban, a közszolgálat megújítását célozza, erős állam kialakítására törekszik. Eszközei a közös elvek, eszközök megteremtése, a közös tudás hasznosítása, az egyes jogviszonyok közötti átjárhatóság biztosítása.

Az új életpályamodell a közszolgálat tágabb értelmével dolgozik, beleértve a hivatásos katonai és hivatásos szolgálati jogviszonyban állókat is, bár megjegyzendő, hogy a hatálya a közalkalmazottakra nem terjed ki, mivel a Kjt. „sem közjogi, sem pedig magánjogi elveket nem képes következetesen érvényesíteni, ezért nem indokolt beemelni a közszolgálati életpályák összehangolásába.”⁹⁹ A három jogviszony közötti közös kapcsolódási pontok a kiválasztás, előmenetel, javadalmazás, értékelés, képzés-továbbképzés, a munkakör alapú rendszer, az etika és az állami és munkáltatói gondoskodás.

Az életpályamodell kiindulási pontjai a speciális jogállási szabályok összehangolása és a differenciáló tényezők feltérképezése és figyelembevétele az egyes jogviszonyoknál (például a közhatalom gyakorlása, politikai befolyás korlátozása tekintetében). „Az átjárhatóság érdekében közös elvi, módszertani alapokon álló, de a szakterületek sajátosságaihoz igazodó differenciált megvalósító engedő rendszer”-re van szükség.¹⁰⁰

⁹⁵ A törvény indokolása szerint a köztisztviselői minőséget a munkaadói szervezet jellege és a közhatalmi funkció gyakorlása határozza meg, és csak ezt a személyi kört érdemes a Ktv.-vel elfedni. Felesleges a munkájuk jellege által nem indokolt pluszköltségek fenntartása. Az ügykezelő munkáltatója ezen túl nem az állam vagy önkormányzat, hanem valamely közigazgatási szerv. Ennek következtében már nem közjogi, hanem magánjogi, munkajogi szabályozás vonatkozik rájuk.

⁹⁶ Lásd bővebben: KONTRÁT 2001.

⁹⁷ Olcsóbb és hatékonyabb állam célkitűzése – bürokrácia csökkentése. www.polgariszemle.hu/app/data/szell-kalmanterv.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).

⁹⁸ 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat.

⁹⁹ HAZAFI 2012, 3.

¹⁰⁰ SZAKÁCS 2012, 16.

Kormányzati szinten a felelősök kijelölésére 2011 júniusában került sor, amikor megjelent a közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Kormányhatározat, amely

- előírta a Magyar Kormánytisztviselői Karra és a hivatásetikára vonatkozó szabályozás kidolgozását,
- rávilágított az ágazati személyzeti stratégiák szükségességére,
- munkakörelemzési modellkísérletek végrehajtását rendelte el, amely alapján lehetővé válik a munkakör alapú rendszerre való áttérés,
- közös tartalékállomány fejlesztését írta elő,
- az egységes továbbképzés harmonizálását, az átjárhatóság megteremtését célozta,
- integrált Közzszolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer (fejlesztés, tehetségmenedzsment, életpálya-tervezés, felelősség) kialakítását látta szükségesnek.

Az életpálya több elemből áll, mind a bemenetnél, mind a jogviszony tartalmánál nyomon követhetők törekvései. A bemenet részét képezi a generalistaképző *Nemzeti Közzszolgálati Egyetem* (a továbbiakban: NKE) létrehozása, amely több kar összevonását jelentette, amelyvel párhuzamosan *közös modulokat* is kialakítottak az átjárhatóság érdekében. Ide sorolandó a *közigazgatási ösztöndíjrendszer*, amelyet a közzszolgálat vonzerejének növelésére és a fiatalok bevonására szántak. Szintén a bemenethez soroljuk az alapvetően a jogviszony lezárásának részét képező *tartalékállományt*, amelynek célja, hogy a tisztviselő ne kerüljön ki a közzszolgálati rendszerből, hanem üresedés esetén elsőbbséget élvezzen a kívülről jövővekkel szemben. 2012-től a nyilvántartást a hivatásos és katonai szolgálati jogviszonyban állókra is kiterjesztették. Az álláshelyre megfelelő tisztviselő jogviszonya ebben az esetben áthelyezéssel szüntethető meg. Utóbbi két esetben (hivatásos, katonai) még a munkakörhöz szükséges végzettség, képzettség nélkül is betölthető az állás megfelelő átképzéssel.

Az életpályánál kell említést tennünk az *állami tisztviselők* megváltozott *illetményrendszeréről*, amely megőrzi ugyan a korábbi törvényi besorolást, azonban nem szorzószámokat, hanem –től –ig határokat tartalmaz, szabad mérlegelést adva a munkáltatóknak a konkrét összegek tekintetében. Ezzel mintegy a versenyszférához közelíti az illetmény mértékét, de kicsit a megállapítás módját is. A törvény ugyan támpontokat ad a mérlegeléshez, azonban mégis a munkáltató szubjektív döntésén múlik adott tisztviselő illetményének tényleges összege.

Egyfajta *családbarát politika* figyelhető meg a részmunkaidős foglalkoztatás közzszférába való bevezetésén, vagy éppen a kiválasztásnál a több gyermek nevelése mint előny elismerésében.

A jogviszony tartalmát az élethosszig tartó tanulás és képzés jellemzi. Bár már a korábbi közzszolgálati rendszernek is részét képezte a közigazgatási alapvizsga mint belépési feltétel (azaz a jogviszony létesítését követően a jogviszony fenntartásának feltétele) és a közigazgatási szakvizsga mint az előrelépés követelménye, az új közzszolgálati életpálya-modell bevezetésével megváltozott a *közzszolgálati továbbképzés* rendszere. A köz- és kormánytisztviselők esetében tovább élnek a korábbi szabályok, viszont az állami tisztviselők az NKE Közigazgatási tanulmányok két féléves szakirányú továbbképzésén kötelesek részt venni és szakirányú szakképzettséget szerezni. Az állami vezetői réteg a Kormányzati

tanulmányok három féléves szakirányú továbbképzését teljesítik.¹⁰¹ Emellett az NKE kezei-
retein belül Vezető- és Továbbképzési Központ létesült, amely a kötelező továbbképzést
szervezi. Ennek keretében a köz- és kormánytisztviselők kötelesek közszolgálati és belső
továbbképzési programokon részt venni, és a négyéves továbbképzési időszak alatt felsőfokú
végzettség esetén 128, érettségi esetén 64 kreditpontot összegyűjteni.¹⁰²

2.2. Az etikai felelősség

Az életpálya részét képezi az *etikai felelősség* megerősítése is. A közszolgálati felelősséget
alapvetően meghatározza a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás, illetve annak iránya.
Értékválasztás és következetes iránykövetés szükséges ahhoz, hogy a felelősség határait ki-
tudjuk jelölni. A közszolgálati felelősség tekintetében is követendő iránynak tartom a fele-
lősség mértékének, formáinak tevékenységhez, a rendelkezésre álló eszközökhöz kötését,
adaptálva György István közszolgálati szabályozásra vonatkozó gondolatait.¹⁰³ Ennek meg-
felelően alakíthatók ki az egyes felelősségi formák, akár ebben a törvényben keretjelleggel,
akár az Alaptörvényben nevesítve, és a tevékenységi körökhöz társítva az egyes közszolgá-
lati felelősségi formákat és szinteket.

A Kttv. hatálybalépésével ismételten napirendre került az etikai felelősség témája
és – így pár év távlatából talán már tapasztalatokkal a hátunk mögött – érdemes róla szót
ejteni. A közszolgálati etika fontosságát jelzi, hogy mindig felszínen volt a téma, létezett
a fogalom, csak a keretek változtak. Az elmélet szemszögéből a kérdés, hogy tényleg létezik/
létezhet-e, részét képezi-e a közszolgálati felelősségnek az etikai felelősség. A gyakorlatban
pedig a problémát az jelenti, hogy erkölcsi töltete miatt hol és hogyan, milyen részletes-
séggel érdemes szabályozni – jogszabályban vagy önkéntes alapú hivatásetikai kódexekben.
A „struktúra etikája” értelmében közszolgálati etika nem létezik, mivel nem az egyén,
hanem maga a szervezet vagy az azt vezető tartozik felelősséggel a közszolgálat működé-
sért. A „semlegesség etikája” szerint is felesleges a téma szabályozása, mivel a tisztviselő
ebben a minőségében elveszti egyéni mivoltát, a munkáltatója általi célkitűzéseknek, poli-
tikának alárendelten végzi tevékenységét.¹⁰⁴

Véleményem szerint a közszolgálati etika szabályainak kidolgozása azért is jelentett,
jelent ma is problémát a jellege miatti dilemmák mellett, mert maga a közszolgálat szabá-
lyozása is állandó változáson megy keresztül. A közszolgálat hosszú ideje értékválasztás
előtt állt, egyértelművé kellett tenni, milyen rendszert választunk, milyen irányban indu-
lunk tovább. Egyrészt ennek megválaszolása is elsődlegességet élvezett, másrészt, amíg
ebben nem döntöttünk, a szükséges erkölcsi értékek, követendő elvek meghatározására
sem volt lehetőség.

„Alapvetően kétféle megoldás kínálkozik az etikai szabályrendszer megalkotására.
Az egyik a hagyományos jogi gondolkodás módszerét hívja segítségül, s abból indul ki,
hogy normatív módon meghatározza a kívánatosnak tartott, illetve az azzal ellentétes ma-

¹⁰¹ 321/2016. (X. 27.) Korm. rendelet; 2016. évi LII. tv.

¹⁰² 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 9. §.

¹⁰³ GYÖRGY 2007, 25.

¹⁰⁴ HAZAFI 2006, 2.

gatatársformákat, s a kikényszeríthetőség érdekében szankciókat fogalmaz meg. Az ilyen típusú etikai szabályozás címzettjei a köztisztviselők. Álláspontom szerint ezen a területen nem biztos, hogy – vagy nem csak – a jog eszközeit kell segítségül hívni, mert amíg nem önkéntes a jogkövetés, hanem represszív következményeket társítunk egy erkölcsileg elítélendő cselekményhez, addig csak a jogi felelősség elemeinek a megvalósulásáról beszélhetünk, az etikai felelősség fogalma nem értelmezhető.

A másik megoldás szakít a szabályozási szemlélettel és célokat, irányokat, elveket jelöl ki – tágabb teret, nagyobb szabadságot adva a megvalósításnak –, amelyek eléréséhez nagy mozgásteret enged mindazok számára, akik közvetlenül vagy közvetetten felelősek a közigazgatás erkölcsi állapotának alakításáért (politikusok, vezetők, köztisztviselők, civil szféra). Ez a szemlélet nem a szabályozásra helyezi a hangsúlyt, hanem a probléma rendszer-szemléletű kezelésére, amelynek csak egyik eleme a normarendszer és akár a közszféra.¹⁰⁵

A közigazgatás és azon belül a köztisztviselők erkölcsi megítélése, illetve azok hozzáállása a közzszolgálatához nem választható el élesen a jogi szabályozás minőségétől.¹⁰⁶ Fontos hangsúlyozni, hogy a jogi és erkölcsi felelősség kapcsolata szoros, és éppen ez a kapcsolat az, amely megnehezíti a felelősségi formák elhatárolását. Vannak olyan álláspontok, amelyek szerint „az erkölcsi normák egy része jogi normává változhat anélkül, hogy elveszítené etikai jellegét”,¹⁰⁷ viszont van olyan is, amely szerint, ha ennek a felelősségi formának jogi kereteket adunk, elveszti lényegét.

Ha vizsgálódásunkat a közzszolgálati etikára irányítjuk, először az alapfogalmakat kell lefektetnünk. Az etika fogalmának meghatározásához a felelősségből kell kiindulni. „Az általános felelősségfogalom két oldalról vizsgálható. Belső vetülete a felelősségtudat, azaz különböző indokok alapján (félelem, meggyőződés) a jogi és erkölcsi normáknak megfelelően cselekszünk. Külső vetülete pedig a felelősségre vonás.”¹⁰⁸ Már ebben az általános felelősségfogalomban is megjelenik az erkölcs, etika, hiszen a felelősségre vonás alapja a jogi norma mellett lehet bármilyen, a társadalom rosszallását kiváltó magatartási szabálysértés is. A felelősség alapja tehát valamilyen vétség elkövetése, amely azonban relatív.

Másik oldalról vizsgálva: a felelősség két meghatározó pólusa az egyén és a norma, azaz az „elkövető” és a következmény. Norma alatt nem a követendő magatartási szabályt, hanem a jogkövetkezményt, szankciót értjük, amely lehet jogi és etikai jellegű.

Jogi norma esetén mind a felelősséget megalapozó vétség, mind a felelősségre vonási eljárás, és a felelősség megállapítása esetén az alkalmazandó szankció is jogi szabályozás alá esik. Erkölcsi norma esetén nem jogszabályokkal próbálunk érvényt szerezni a felelősségnek, hanem annak belső oldalát, az erkölcsi jelleget hangsúlyozzuk. Ebben a tekintetben az elkövetett vétség még jogilag meghatározható, az eljárás elvei lefektethetők, azonban az eljárás és a következmények szabályozására a hagyományos módon, jogi eszközökkel nincs lehetőség, mert akkor az etikai felelősség alapvető lényegét veszítené el.

¹⁰⁵ VESZPRÉMI 2011a, 249–250.

¹⁰⁶ Hangsúlyozandó, hogy a jogalkotó etikai vétség elkövetése esetén a jelenlegi szabályozásban is a címzetes főjegyzői cím visszavonására ad lehetőséget, ezzel is hangsúlyozva e terület súlyát, azonban ez jogbizonytalanságot okoz az etikai eljárás hatályon kívül helyezése miatt.

¹⁰⁷ GYÖRGY 2007, 215.

¹⁰⁸ VESZPRÉMI 2011b, 37.

„Tágabb értelemben az etika nem más, mint tudományosan rendszerezett, általános értelemben vett, míg szűkebb értelemben csupán valamely hivatás körében uralkodó erkölcsi, magatartásbeli szabályok összessége. Az etika szűkebb értelemben felfogott fogalmából kiindulva adható meg a közigazgatási etika fogalma.”¹⁰⁹

Emellett nem mindegy, hogy közigazgatási, közszolgálati vagy legszűkebb értelemben köz-, kormánytisztviselői etikáról beszélünk.¹¹⁰ „A közigazgatási etika a közigazgatás tevékenységi körébe vágó, gyakran jogszabályokban is tükröződő, máskor csak a gyakorlatban kialakult erkölcsi szabályok összessége.”¹¹¹ „A közszolgálati etika azt jelenti, hogy a morális alapelveket a szervezetekben működő tisztviselők viselkedésére alkalmazzuk.”¹¹² „A köztisztviselői etika a közigazgatási munkának szociális tartalommal való megtöltése, a köztisztviselőnek a közönséghez való viszonya”,¹¹³ míg egy másik szerző szerint a hivatali karrierre épülő, élethivatásszerűen közigazgatással foglalkozó, politikailag semleges személyek magatartására vonatkozó erkölcsi magatartási normák összességeként fogható fel.¹¹⁴

Az etikai felelősség célja elsősorban nem a felelősségre vonás és az egyén megbüntetése, hanem annak hangsúlyozása, hogy az egyén valamilyen, a társadalom által el nem fogadott, sőt elítélt dolgot tett. Nem a jogkövetkezmény alkalmazására, a társadalom felé való elszámolásra, igazságtételre törekszik, hanem hogy maga az egyén ismerje fel tettének erkölcsi súlyát, és ítélje el azt.

A törvény preambuluma meghatározza a közszolgálattal szemben támasztott követelményeket (pártatlanság, pártpolitika-semlegesség, törvényesség, szakmaiság), amelyek nagyrészt erkölcsi, etikai töltettel bírnak. „A Ktv. preambuluma a politika részéről megfogalmazott etikai deklarációnak is tekinthetjük, amelyben megjelenő elveknek át kell szűrődniük a törvény egyes rendelkezésein, kijelölve egyúttal azokat a kereteket is, amelyek között szerepe lehet az etikai normák megalkotásának.”¹¹⁵ Emellett a törvényben több jogi norma is erkölcsi töltettel bír (eskü, együttműködési kötelezettség, titoktartási kötelezettség). Ezek között vannak általános etikai magatartási szabályok (eskü, elfogulatlanság), vannak a közigazgatás, közszolgálat társadalmi megbecsülését erősítő normák (függetlenség, megvesztegethetetlenség, a közszolgálathoz méltó magatartás tanúsítása) és kifejezetten a vezetőkre vonatkozó etikai előírások (hatáskörelvonás tilalma, igazságos döntések, tisztelet megadása, saját példamutatással előljárás, motiválás).¹¹⁶

A jogviszony tartalmát és lezárását illetően is kiemelt szerepet tölt be a felelősség kérdése. Jelentőségét egyrészt az adja, hogy a felelősségi rendszer nem tisztán közigazgatási jogi témát takar, beletartozik a polgári jogi, büntetőjogi, alkotmányjogi és munkajogi vetületek vizsgálata is. Az új gazdasági, társadalmi viszonyokhoz a közszolgálati jogviszony minden elemének alkalmazkodnia kell. A felelősségi szabályok megreformálása is aktuálissá vált.

¹⁰⁹ TORMA 1995, 464.

¹¹⁰ HAZAFI 2006, 3.

¹¹¹ HENCZ 1987, 9.

¹¹² THOMPSON 1997, 34.

¹¹³ MÁRTONFFY 1939, 265.

¹¹⁴ TORMA 1995.

¹¹⁵ HAZAFI 2006, 4.

¹¹⁶ GYÖRGY 2007, 219–220.

Már a Ktv. megalkotásakor is adott volt a szervezeti keret, csak az eljárásjogi oldal hiányzott. 1992-től napjainkig párhuzamosan több jogágban indult meg a közzszolgálati kapcsolatos jogalkotás. Kiemelt szerepet kapott a közzszolgálati etika, amelynek szabályozása az idők során óriási változásokon ment keresztül. Változott az ezt meghatározó szervezet- és fórumrendszer és az eljárást felölelő jogi keret is. A Ktv. megalkotásakor a szervezeti keret már adott volt, az eljárásjogi oldal azonban hiányzott. A felelősségi szabályok, a kiszabható szankciók csak 2001-ben jelentek meg a Ktv. keretein belül. Ezt a korszakot elsősorban az etikai szabályok dominanciája jellemezte, mert a jogalkotó rájött, hogy az etikai, erkölcsi normák jogba való beültetése és az etikai kódexek társadalmi elfogadtatása révén a közzszolgálat erkölcsileg is megerősödhet, s talán ez az irány a büntetőjogi szigorításnál is hatékonyabb lehet.

Az 1052/1999. (V. 21.) *Kormányhatározattal* a Kormány nevesítette egy etikai kódex létrehozásának szükségességét, amelynek határideje 1999. december 31-e volt. A Kormány ezzel kimondta, hogy a közzszolgálati etika kialakítása nem elhanyagolható a köztisztviselői személyi állomány minőségének javításában, a felelősségi rendszer eme eleme nagyban elősegítheti a felelősség megerősödését és ezáltal a közzszolgálat megbecsülésének visszanyerését.

A következő, szintén 2000-es közzszolgálati felelősséget érintő jogforrás az 1005/2000. (I. 18.) *Kormányhatározat*,¹¹⁷ amely ismételt az erkölcs és a belső morális normák szerepét igyekszik előtérbe állítani. A közzszolgálati etika kapcsán a közzszolgálati eskü szövegének és az eskütétel módjának módosítása emelendő ki annak érdekében, hogy összhangot teremtsen az eskü és a Köztisztviselői Etikai Kódex között. A határozat célja, hogy „növelje a közzszolgálati jogviszonyban állók elkötelezettségét a közigazgatás iránt, s egyúttal a szakmailag magasan képzett munkaerő megszervezése és megtartása érdekében versenyképes juttatási és ösztönzési rendszert biztosítson”.

2001-ben a Ktv. fentebb említett módosításai mellett meglepő jogalkotási folyamat vette kezdetét: összefonódni látszott az erkölcsi, etikai és a büntetőjogi felelősség a korrupció elleni harc jegyében.

Mind az etikai, mind a büntetőjogi felelősség eszköz a jog kezében, de míg az előbbi a megelőzést és az önkéntes jogkövetést célozza, addig az utóbbi a megtorlásra és az elrettentésre koncentrál. A korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) *Kormányhatározat* központi témája a korrupció elleni védekezés volt. Különös hangsúlyt kapott az etikai, erkölcsi vonal. A Kormány a korrupcióval érintett, veszélyeztetett tevékenységi ágazatok, foglalkozási ágak szakmai szervezeteit felkérte, hogy saját etikai kódexek kidolgozásával biztosítsák az alapvető erkölcsi, társadalmi elvárások érvényesítését. A határozat lényeges vonása, hogy nem jogi kereteket kíván adni az etikai felelősség szabályozásának, hanem etikai kódexekben gondolkodik, mivel ezeket az életviszonyokat nem tartja a jogszabályok, jogalkalmazói gyakorlat által befolyásolhatónak. Ez ellentmondani látszik mind az etikai eljárás jogi szintre emelésének, mind a törvény mellékleteként megjelenő egységes etikai kódex gondolatának.

A határozat hátránya az volt, hogy rövidtávon gondolkodott, a feladatok többségének megvalósítási határidejét 2001. december 31-ben jelölte meg, illetve a dokumentumhoz

¹¹⁷ A határozat a köztisztviselői előmeneteli rendszer közzszolgálati életpályává történő átalakításának feladatairól szól.

helyzetfelmérésen alapuló, alapelveket, ok-okozatokat, megoldási módokat tartalmazó stratégia nem kapcsolódott.

A 2001. évi XXXVI. törvény jogszabályi szintre emelte az etikai eljárást. Az Indokolás szerint a hatékony állam érdekében új típusú kormányzásra és új célok (például az etikai fegyelem javítása, a Köztisztviselői Etikai Kódex normáinak való kötelező megfelelés) lefektetésére van szükség. „Már maga a köztisztviselői eskü újragondolt szövege is hangsúlyozza az etika fontosságát. Az Indokolás szerint a törvény az eskü új szövegében is megfogalmazta az etikus köztisztviselői magatartás támogatását, a köztisztviselői kar társadalmi presztízsének erősítését. Az egységes magatartási normarendszer követését, s ezáltal a testületi szellem erősítését szolgálja a törvény azzal, hogy rögzíti az etikai eljárás legfontosabb keretszabályait és az etikai vétséget elkövetőkkel szembeni szankciókat.”¹¹⁸

A jogalkotó az etikai felelősség megállapítását és az ehhez társuló jogkövetkezményeket kötelező erővel kívánta felruházni, ezért került bele a Ktv.-be az etikai eljárás. A jogalkotó a lehető legrészletesebben szabályozza az etikai felelősség témakörét, meghatározva az erkölcsi alapot (etikai vétség¹¹⁹), a felelősségre vonási eljárás egyes szakaszait és a kiszabható jogkövetkezményeket [figyelmeztetés (szóbeli, írásbeli), elmarasztalás kihirdetése], ezzel mintegy a felelősség jellegét gyengítve, mivel teljes mértékben jogi felelősséget formált az eddigi erkölcsi töltetű, belső indíttatású felelősségi formából.

Akkor a jogalkotó mégis azt látta helyesnek, ha az etikai felelősség megállapítását és az ehhez társuló jogkövetkezményeket kötelező erővel ruházza fel. A cél, hogy ez a felelősségi forma is egyenrangú legyen a többivel, hogy jogi alapja legyen az érvényre juttatásának. A cél értékelendő, csak a szabályozás módja nem volt megfelelő.

Bár az etikai vétség meghatározása megtörtént, azonban ezt nem a Ktv.-ben, hanem egy egységes közszolgálati vagy több ágazati etikai kódexben kellett volna/kellene megtenni.

A 2001-es törvény értelmében az etikai eljárásban alkalmazható intézkedések [figyelmeztetés (szóbeli, írásbeli), elmarasztalás kihirdetése] is ezen felelősségi forma jellegzetességeihez igazodtak, alapvetően erkölcsi töltetűek voltak, a köztisztviselő lelkiismeretére kívántak hatni.

Garanciális, a közigazgatási szervezetrendszer és a köztisztviselőket is védő rendelkezésként került a Ktv.-be az eljárás megindíthatóságának szabályozása. Az etikai eljárást a közigazgatási szervnél működő Etikai Bizottság elnöke rendelhette el. Maga a törvény is rögzítette, hogy az etikai szabályokat, a bizottság megalakulásának és működésének, az etikai eljárásnak további szabályait egy etikai kódex fogja részletezni, amely része lesz a törvénynek, azonban úgy tervezték, hogy ez nem bír majd jogi jelleggel, és tekintélyét a közmegegyezés biztosítja.

„A köztisztviselői etikai kódex célja, hogy a köztisztviselői eskükhöz kapcsolódva valamennyi köztisztviselő számára kötelezően meghatározza azokat az általános elveket, alapértékeket és normákat, alkalmazásmódokat és eljárási szabályokat, amelyek a társadalom közmegebecsülését élvező demokratikus közigazgatás kialakítását és fenntartását segítik elő; továbbá kifejezze azokat az erényeket és belső értékeket, amelyek egyrészt előmozdítják egy követendő köztisztviselői eszménykép megrajzolását, másrészt támogatják

¹¹⁸ VESZPRÉMI 2011a, 190–191.

¹¹⁹ Etikai vétség a köztisztviselői etikai szabályok vétkes megszegése [2001. évi XXXVI. tv. 58/A. § (1) bek.].

a köztisztviselői kar arculatformálását; mindemellett kifejezik a közérdek, a kormányzat (önkormányzat) és a munkatársak iránti elkötelezettséget.”¹²⁰

Akkor az volt az álláspont, hogy egy kötelező erővel bíró jogszabály keretébe beilleszteni egy ajánlásként megfogalmazott, önkéntes jogkövetésen alapuló dokumentumot nem lenne célszerű. A működőképes etikai rendszer alapjául az az összefogás szolgálhat, hogy a köztisztviselők és az érintett érdekképviselések állapotának meg a kódex tartalmában, és a szabályokat miniszteri jóváhagyással és az országos érdekegyeztető köztisztviselői fórumok egyetértésével fogadnák el. A Magyar Közigazgatási Kar is egy ilyen, öntevékeny részvételen alapuló, „kamarai hivatalsszervezet” által kidolgozott kódex elfogadását szorgalmazta, és kijelentette, hogy az etikai normák „kötelezősége” és eskübe foglalása, valamint az ajánlási jelleg között feloldhatatlan ellentét van.

Az etikai szabályozás gyenge oldala a jogi és az erkölcsi normák erőszakos összefésülésén túl a részletszabályok (etikai bizottság összetétele, működése) kidolgozatlansága. Elindult egy folyamat az etikai eljárás törvénybe iktatása által, azonban ezt félbehagyták, amellyel megakadályozták a tényleges érvényesülését is.

A Magyar Közigazgatási Kar Területi Etikai Bizottság felállítását javasolta (a fővárosban, a megyékben, egyet a nem kormányzati közigazgatási szervezeteknek és egyet a központi kormányzati közigazgatási szervezeteknek), az Etikai Bizottság előtti eljárás jogorvoslati fórumaként, valamint a kizárási szabályok miatt eljárni nem tudó Etikai Bizottság helyett más Etikai Bizottság kijelölésére.¹²¹

Emellett a Magyar Közigazgatási Kar szerint egy Országos Köztisztviselői Etikai Bizottság felállítása is szükséges lenne az etikai szabályok érvényesülésének figyelemmel kísérésére, az etikai eljárások összegzésére és elemzésére és az etikai rendszer, anyagi és eljárási szabályok továbbfejlesztésére.¹²²

2003-ig a jogi szabályozás dominanciája volt megfigyelhető, de aztán egyre inkább az önkéntességen alapuló erkölcsi normák, elvek megalkotására helyeződött a hangsúly. A 2003. évi XLV. törvény hatályaon kívül helyezte az etikai eljárást szabályozó teljes fejezetet. A törvény indokolása szerint ezt azért kellett megtenni, hogy többé „ne öltse jogi norma jellegét ez a terület”. Torma András szerint is, ahol a köztisztviselő magatartását szabályozó jogi norma hatóereje befejeződik, ott kezdődik el az etikai normáé.¹²³ „Vannak ugyan mindkét normarendszerben fellelhető közös és azonos szóhasználatlaltal megfogalmazott tételek, a hozzájuk fűzött következmények azonban sohasem lehetnek azonosak.”¹²⁴

Emellett elrendő cél volt, hogy az elkészülő köztisztviselői etikai kódex ne miniszteri ajánlásként jelenjen meg, hanem az országos érdekegyeztető fórumok konszenzusával elfogadva, és lehetőséget teremtve arra, hogy a kódex szabályait önként fogadják el a köztisztviselők.¹²⁵

¹²⁰ Lásd: www.kozsz.org.hu/archiv/2002/etikai.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.); FOGARASI 2000, 363.; DUDÁS 1999.

¹²¹ Kari vélemény a köztisztviselői etikai kódex tervezetéről. www.kozigkar.hu/kozlemenyek_kozerdinf_etikai%20kodex%20velemenyt.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 26.).

¹²² www.kozigkar.hu/kozlemenyek_kozerdinf_etikai%20kodex%20velemenyt.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 26.).

¹²³ TORMA 1998, 466.

¹²⁴ FOGARASI 2000, 363.

¹²⁵ 2003. évi XLV. tv. indokolása.

2003-ban megalakult a korrupcióellenes *Köztársasági Etikai Tanács* annak érdekében, hogy korrupcióellenes jogszabályokra és a közszolgálati etikai kódexre tegyen ajánlást.¹²⁶

A köztisztviselői etikát érintő utolsó jogalkotói lépés 2009-ben történt, amikor az Országgyűlés határozatában felkérte a közigazgatás és általában a közszféra vezetőit saját etikai szabályaik felülvizsgálatára, és az általa megfogalmazott elvekkel való összhang megteremtésére.¹²⁷ A dokumentum jelentősége az, hogy a jogalkotó az etikai felelősség meglétét a közigazgatás működőképessége és hatékonysága egyik előfeltételként fogalmazza meg. A jogi kógenciával szemben az etikai kódexekben látja a megoldást, nem törekszik egységes kódex megalkotására, hanem az egyes szervezetek vezetőire bízta a konkrét, szervezetfüggő kódexek kidolgozását az elvek szem előtt tartásával és érvényesítésével.

Az Országgyűlési határozat – ötvözve a Ktv. 1992-es és 2001-es preambulumban meghatározott célokat, elveket – az elfogulatlanság, becsületesség, befolyástól mentesség, pártsemlegesség, pártatlanság, tárgyilagosság és tisztesség elveit fogalmazza meg, amely egybevág az OECD által készített felmérés eredményeivel.¹²⁸

A Kttv.-ben ismételten helyet kapott az etikai felelősség,¹²⁹ új elemként jelentek meg a hivatásetikai alapelvek,¹³⁰ amelyek eddig is részei voltak a közszolgálati szabályozásnak, csak nem így nevesítve. Hangsúlyozni kell, hogy – helyesen – csak az alapok lefektetésére (hivatásetikai elvek, a Magyar Kormánytisztviselői Kar¹³¹ jogköre) és a fegyelmi felelősséggel való kapcsolat megteremtésére került sor. Az eljárás szabályozását a törvény külön kódexek szabályozására bízta önkéntes jogkövetéssel. Az értékek, elvek rögzítése nemcsak a felelősség meghatározásához szükséges, hanem magának a közszolgálatnak is értelmet ad. A követendő értékek lefektetése jól behatárolt keretet adnak cselekvésünknek. A vezetőkkel szemben a törvény külön elvárásokat fogalmaz meg, fokozott felelősségüket sugallva. Míg a kormánytisztviselők esetében az MKK hatáskörébe tartozik az etikai eljárás lefolytatása, a köztisztviselők esetén a képviselő-testület, illetve a törvényben felsorolt szervek vezetői jogosultak eljárni.

Az etikai felelősség életre hívásához azonban valamilyen szinten szükség van a két felelősségi forma összekapcsolására, ezért a jogalkotó új jogalapot teremtett a fegyelmi eljárás megindítására. Ezzel súlyosabb esetekben lehetőséget biztosít arra, hogy jogi útra terelje azokat a jogsértéseket, ahol az erkölcs, etika tehetetlen.

„Az értékorientáció segít a közszolgálat irányának meghatározásában is és képes a megfelelő motiváció megteremtésére, magatartás-befolyásolásra is.”¹³² Szintén követendőnek tartom a jogalkotó azon választását, hogy az értékválasztást kihasználta az egyes pozíciók közötti differenciálásra, hiszen más az elvárt magatartás egy egyszerű közszolgálati tisztviselőtől és más egy vezetőtől. A betöltött funkció is generálja az eltérő felelősségi fok kidomborítását.

¹²⁶ Egy évvel később megszűnt.

¹²⁷ Ez a közszféra alapvető etikai követelményeiről szóló 105/2009. (XII. 21.) Országgyűlési határozatban öltött testet.

¹²⁸ *A köztisztviselők etikai értékorientációja egy felmérés, valamint a nemzetközi kitekintés tükrében* 2003.

¹²⁹ Bár történnék törekvések az egységesítésre, lásd: 105/2009. (XII. 21.) OGY határozat.

¹³⁰ Kttv. 83. § (1) bek.

¹³¹ 2017-től új elnevezést kapott: Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar.

¹³² VESZPRÉMI 2011b, 45.

A felelősség formájához kell igazítani annak környezetét, érvényesítését. Etikai felelősség esetén hangsúlyozottan jelentkezik a jogtól független eszközök bevetésének igénye, illetve az önkéntes jogkövetés. Az etikai felelősség érvényesítéséhez mindenekelőtt meg kell határozni a szabályozás elveit, a követendő magatartási szabályokat, amelyhez közmegegyezés és bizalom szükséges. Ez utóbbi hiányában előfordulhat, hogy az önkéntes jogkövetés eszközénél hatékonyabb lehet valamilyen represszív jogi előírás.

Az etikai infrastruktúra összetett rendszert mutat be, amelynek csak egy részét képezi akár a jogi, akár az erkölcsi oldal. A felelősség tekintetében ebbe a rendszerbe ágyazva, a tevékenységhez, a jogviszony keletkezési formájához kötött, a közjogi elemeket hangsúlyozó és érvényesítő felelősségi formákra van szükség. Az etikai normák elsősorban elveket, irányokat kell, hogy megfogalmazzanak, a jogi jellegű, konkrét magatartásformákat tartalmazó előírásoktól eltérően. Nemzetközi viszonylatban a tisztviselői magatartás szabályainak meghatározása, továbbfejlesztése kifejezetten három területen összpontosul:

- a jogi keretek kialakítása, azaz az etikai, magatartási szabályok jogi környezetbe átültetése, új módszerek kidolgozása a betartatásra, visszatartásra, megelőzésre;
- szakmai szocializáció, azaz ezen szabályok nyilvánosságra hozása, nyilvánosság felé közvetítése, terjesztése, megismertetése;
- a szakmai környezet megteremtése, azaz olyan háttér kialakítása, amelyben lehetőség van ezek betartatására, követésére.¹³³

A tilalmak helyett irányelvekre van szükség, amelyek orientálják a tisztviselőket. Az önkéntességen alapuló etikai kódexek mellett azonban mindenképpen meg kell tartani a mai hatályos közzszolgálati joganyagban fellelhető, etikai, erkölcsi töltetű normákat, amelyeknek jogi vonatkozásai is vannak, és amelyek megsértése súlyuknál fogva már jogkövetkezményekkel fenyeget (utasításoknak való engedelmesség, összeférhetlenség).

Az etikai kódexek közös jellemzője, hogy az etikai infrastruktúrán belül elsősorban iránymutató funkciót töltenek be, ugyanakkor magatartási határok kijelölése, normák megfogalmazása révén ellenőrző szerepük is van. Tehát a kódexnek tartalmaznia kell alkalmazásának módját is.

¹³³ Lásd bővebben: BALÁZS 2001, 643.

3. A jogviszony lezárásához kapcsolódó változások

A szabályozásra, a közszolgálati rendszer jellegének formálására nemcsak a létesítési és tartalmi szabályok alakítása útján, hanem a megszűnés és megszüntetés formáinak, részletszabályainak szigorítása vagy éppen enyhítése révén is lehetőség nyílik. Ez jelenti a személyzeti politika harmadik beavatkozási területét. A kutatás arra kívánt választ adni, hogy milyen változások következtek be a zárt rendszerben a jogviszony megszüntetésével kapcsolatban, illetve milyen különbségek mutathatók ki a köz- és kormányszerzők között e tekintetben.

Az egyik ilyen markáns változás a *felmentés* intézményét érintette. A felmentés a törvényben meghatározott, munkáltatói jogviszony-megszüntetési okok között szerepel. A felmentést indokolni kell, és annak valós és okszerű voltát a munkáltató köteles bizonyítani. 2010 és 2011 között azonban volt egy időszak, amikor átmenetileg a felmentés nem volt indokoláshoz kötött.¹³⁴ A *Ktjv. indokolása* szerint „Nincs alkotmányos, célszerűségi vagy etikai alapja annak, hogy a köztisztviselők a többi foglalkoztatotthoz képest – éppen az állammal szemben – kiemelt védelmet élvezzenek, és de facto felmenthetetlenné váljanak az állami feladatok végrehajtása során. Sőt, a jelenlegi fokozott védelem jelentős részben okolható azért, hogy a magyar közigazgatás hatékonysága alacsony és közmegítélése rossz.” Ezt az új rendelkezést (amelyet a Ktjv. és Ktv. is alkalmazott) mind a gyakorlat, mind a szakirodalom ellenezte.¹³⁵ Bár a közszolgálatban a jogviszony egyik oldalán az állam áll speciális privilégiumokkal, ez mégsem jogosítja fel arra, hogy alkotmányos jogi garanciákat iktasson ki.¹³⁶ A semlegesség, hatékonyság elvéből is az állásbiztonság következne. „[A] gyengébb felet kell védeni azokon a pontokon, ahol a [jog] sérülékenysége megmutatkozik [...]”.¹³⁷ „[A] szabályozás [indokoláshoz kötött felmentés] gazdasági indoka a munkáltató gazdasági túlhatalma, jogi indoka pedig a munkához való jog.”¹³⁸

A 2009. évi VI. törvénnyel kihirdetett *Módosított Európai Szociális Karta* 24. cikke kidolgozta a foglalkoztatás megszűnése esetére a dolgozók védelemhez való jogát: „Annak érdekében, hogy biztosítsák a dolgozók védelemhez való jogának hatékony gyakorlását a foglalkoztatás megszűnése esetén, a Felek vállalják, hogy elismerik:

- a dolgozók jogát ahhoz, hogy munkaviszonyukat ne lehessen megszüntetni tényleges ok nélkül, amely összefügg képességükkel, magatartásukkal, vagy a vállalkozás, létesítmény vagy szolgálat működési szükségleteivel;
- azon dolgozók jogát a kártérítésre vagy megfelelő segítségre, akiknek a munkaviszonyát tényleges ok nélkül szüntették meg.”

¹³⁴ Lásd még: FERENCZ 2012; FERENCZ 2013, 162–173.

¹³⁵ Lásd bővebben: PRUGBERGER 2010.

¹³⁶ MÉLYPATAKI 2016, 207.

¹³⁷ HEPPLE 1996–1997, 204.

¹³⁸ COLLINS 1991, 227.

Az *Európai Szociális Karta* tehát a munkához való jog részjogosítványaként szabályozza a munkavállaló hatékony védelemhez való jogát az indokolatlan elbocsátással szemben.¹³⁹

Az *Európa Tanács Miniszteri Bizottsága* ajánlást fogadott el a tagállamok számára a köztisztviselők jogállásáról Európában, amelyben összefoglalta a köztisztviselői jogállás szabályozásával szemben támasztandó azon követelményeket, amelyek európai közös értéknek tekinthetők. Az ajánlás 16. pontjában ilyen követelményként fogalmazza meg, hogy a köztisztviselői jogviszony megszüntetésére csak törvényben meghatározott esetekben és okokból kerüljön sor.¹⁴⁰

Az *Európai Unió Alapjogi Kartája* szerint „az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez”.¹⁴¹

Az *Alkotmánybíróság* rámutatott arra, hogy „a közszolgálati jogviszonyokban a felmentési okok törvényi szabályozása alkotmányossági kérdés, olyan garanciális követelmény, amely összefügg a közszolgálati jogviszonyok sajátosságaival”.¹⁴² A felmentés indokolásának mellőzése emellett egyrészt kiüresítheti az utasítás megtagadásának jogát, hiszen így kiszolgáltatott helyzetbe kerülhet a tisztviselő véleménye miatt, másrészt a bírói jogvédelemhez való joga is csorbát szenved, hiszen a korlátlan mérlegelési jog (azaz nem kell a döntést ténybeli indokokkal alátámasztani) nem tartalmaz jogszerűségi mércét a bíróság számára. A Ktjv. szabályozása alapján a munkáltatói felmentés kapcsán keletkező közszolgálati jogvitákban a felmentés jogszerűtlenségét a kormánytisztviselőnek kell bizonyítania.

„A közszférában az úgynevezett elbocsáthatatlanság elve érvényesül, vagyis felmentésre csak a törvényben meghatározott jogcímek alapján kerülhet sor. [...] a jogviszony stabilitása csak az alapjog gyakorlásához kialakított törvényi feltételrendszerben értelmezhető.”¹⁴³

A közhivatal viselésének joga „a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja”.¹⁴⁴ „Az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből.”¹⁴⁵ „Az Alkotmány keretei között a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik a felmentési okok szabályozásában, ez a döntési szabadsága azonban – amint arra az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott – nem terjed odáig, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkört adjon a közhivatalt betöltő tisztviselő felmentésére. [...] Az államnak a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy a közhivatal viselőjének védelmet

¹³⁹ Magyarország nem vállalt kötelezettséget a cikk kötelező alkalmazására.

¹⁴⁰ Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe.

¹⁴¹ Az Európai Unió Alapjogi Kartája 30. cikk. (C 202/389.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=HU> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

¹⁴² 44/B/1993. ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B5081EC7732DDCEBC1257ADA00525B39?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

¹⁴³ 833/B/2003. ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2AFC6A642668FF60C1257ADA005293A9?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

¹⁴⁴ 39/1997. (VII. 1.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B2743198F3D7F5E5C1257ADA005285A6?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

¹⁴⁵ 962/B/1992. ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/35483D78A6A4922EC1257ADA00529BE6?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

nyújtson a munkáltatói jogkör gyakorlójának a felmentésére irányuló önkényes döntésével szemben. A törvényhozó kötelessége olyan garanciális szabályok megalkotása, amelyek biztosítékot nyújtanak arra, hogy a kormánytisztviselőket törvényes indokok nélkül, önkényesen ne lehessen hivataluktól megfosztani.”¹⁴⁶ „A közszolgálati jogviszonyok zárt rendszerében a köz szolgálatában álló tisztviselők indokolatlan felmentéssel szembeni jogvédelme, a felmentési okok és ebből következően a felmentés indokolási kötelezettségének törvényi szabályozása olyan garanciális kérdés, amely alkotmányos jelentőséggel bír, és amelynek szabályozása [...] a munkához való joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik.”¹⁴⁷

A törvénymódosítás egy napot hagyott a hatálybalépésre és az új rendelkezések bevezetésére. Az Alkotmánybíróság szerint „a munkavállalók széles körét hátrányosan érintő jogszabályok hatályba lépése esetén a felkészülési idő teljes hiánya sérti a jogbiztonságot és ellentétes a jogállamisággal”.¹⁴⁸

A jogviszony megszüntetése kapcsán a felmentés intézményének változásai mellett is megfigyelhető a zártság fellazulása, a *strict* szabályozás enyhítése, emellett a jogalkotó számos esetben teret enged a szubjektív érveknek. A *méltatlanság* és *bizalomvesztés* is a jog felhígulásaként értékelhető, alig jelent elmozdulást a fenti helyzethez (indokolás nélküli felmentés) képest, hiszen szubjektív értékítéletet feltételeznek, amelyek nehezen kezelhetők a kialakult jogi környezetben. A szubjektívizálódás kifejezetten ezeknél a fogalmaknál érhető tetten. Bár az iménti megállapításhoz hozzátesszük, hogy a 7/2016. számú munkaügyi elvi döntés szerint „a bizalmi viszony megrendülése, illetve megszűnése szubjektív értékítélet alapján nem, csak alapos és súlyos okok miatt, objektív tények alapján állapítható meg”. Ide kapcsolódik az Alkotmánybíróság 56/1994. (XI. 10.) határozata, amely ugyan a közalkalmazottak tekintetében, de kimondta, hogy a méltatlan magatartásnak akkor lehetnek következményei, ha az „közvetlenül és valóságosan hat a közalkalmazotti [és analógiával a közszolgálati] jogviszonyra”.

A *méltatlanság* a Kttv. szerint olyan magatartás tanúsítása – akár hivatali munkájával összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy a tisztviselő által betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja. A méltatlanság intézményének ötlete már 2001-ben felmerült, azonban akkor kikerült a törvényjavaslatból, mert megfogalmazása túl általános volt és az erkölcsi töltetű fogalmat nem akarták hozzákapcsolni a jogviszony megszüntetéséhez mint szankciót. A Kttv. indokolása szerint a következő magatartások és cselekvések tartoznak ide:

- a pártatlanság sérelme,
- a befolyástól mentesség sérelme,
- a hivatásetikai normák megsértése.

¹⁴⁶ 1/2016. (I. 29.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/460167F40F7FCD1FC1257C9100213F17?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

¹⁴⁷ 29/2011. (IV. 7.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C8632BA43B9D8CEEC1257A-DA005260A0?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 26.).

¹⁴⁸ 29/2011. (IV. 7.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C8632BA43B9D8CEEC1257A-DA005260A0?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 26.).

A jó közigazgatás és az abba vetett bizalom megítélése is relatív, hiszen „minden hivatal megítélése más a társadalom szemében”.¹⁴⁹ „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.”¹⁵⁰

A méltatlanság kapcsán megfogalmazható dilemma, hogy hol húzódik a méltatlanság és a fegyelmi vétség közötti határ, mikor kell a jogviszonyt a méltatlanságra alapozva felmentéssel megszüntetni, és mikor fegyelmi eljárást indítani.¹⁵¹ Speciális esetet képez a foglalkoztatást kizáró okok megléte a méltatlanságnál. A kinevezésnél negatív létesítési feltételt képeznek a törvényben nevesített bűncselekmények megalapozott gyanúja miatt indult büntetőeljárások. A tisztviselő kötelezettsége erről tájékoztatni a munkáltatóját, aki méltatlansági eljárást kezdeményez. A méltatlansági eljárás célja annak megállapítása, hogy a büntetőeljárásban vizsgált cselekmény összefüggésben áll-e, és ha igen, milyen mértékben a tisztviselő munkakörével, továbbá a tanúsított magatartás alkalmas-e arra, hogy a tisztviselő által betöltött munkakör tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett közbizalmat súlyosan rombolja. Önmagában az a tény, hogy büntető-eljárás van folyamatban, még nem alapozza meg a méltatlanság megállapítását.

A méltatlansági eljárás kizárja az etikai eljárás indításának lehetőségét. A tisztviselő a méltatlansági eljárás során bármikor kérheti azonnali hatályú felmentését, ebben az esetben nem illeti meg végkielégítés. Ha a munkáltató megállapítja a méltatlanságot, a büntetőeljárás idejére felfüggeszti állásából. Ha az alapjául szolgáló magatartás azonban nem indokolja a jogviszony megszüntetését, akkor intézkedhet a más munkakörbe való áthelyezésről. Ha a büntető- és méltatlansági eljárás eredményeként a tisztviselő méltatlannak bizonyul, jogviszonyát felmentéssel kell megszüntetni.

A büntetőeljárásról való tájékoztatás elmulasztása fegyelmi vétségnek minősül, amely miatti fegyelmi eljárás megindítását követően szintén megilleti a tisztviselőt az azonnali hatályú felmentés kérésének lehetősége.

A Kttv. szerint a *bizalomvesztés* a szakmai lojalitás követelményének megsértése. Szakmai lojalitás különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettség, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködés, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzés.¹⁰³ Korlátként építi be a törvény, hogy csak a tisztviselő magatartásában vagy munkavégzésében megnyilvánuló tényre lehet hivatkozni és azt konkrét bizonyítékokkal kell alátámasztani.

A méltatlanság objektívebb, valamely közigazgatási szervhez, általában a közigazgatáshoz kötődik, míg a bizalomvesztés valamely vezetőhöz, és a vezető-közszolga közti viszony megromlását fejezi ki. A bizalomvesztés egyrészt felveti a munkáltató személyének értékesebbé válását, fontosabbá válhat a munkáltató, mint a szerv és általában a közigazgatás felé tanúsított lojalitás. Másrészt a bizalomvesztés kiüresítheti az utasítási jog tartalmát azáltal, hogy a jogszerűtlen utasítást a jog adta lehetőségek ellenére a tisztviselő nem fogja megtagadni, mert fél a bizalomvesztés következményeitől.

¹⁴⁹ MÉLYPATAKI 2015b, 5.

¹⁵⁰ BIBÓ 1990.

¹⁵¹ Lásd bővebben: MÉLYPATAKI 2015c.

Mit mond a fogalmakról a joggyakorlat? A Kormánytisztviselői Döntőbizottság szerint a méltatlanság megállapítására az a magatartás alkalmas, ami kifelé (tehát a lakosság, az ügyfelek és a társadalom felé) rombolja a bizalmat. A KDB arra a következtetésre jutott továbbá, hogy a bizalom tényleges megrendülése nem feltétele a méltatlanság megállapításának, elég, ha a magatartás alkalmas a bizalom súlyos rombolására. A beosztás tekintélyének rombolása ugyanis szervezetben belüli relációt feltételez, szemben a munkáltató jó hírnevének és a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom súlyos rombolásával, ami értelemszerűen csak kifelé valósulhat meg. A bizalomvesztés esetén a „vezetői bizalom” megrendülését szűken értelmezve arra a következtetésre jutott, hogy a bizalomvesztés csak a közvetlen munkahelyi felettesnél jelentkezhet, következésképpen a bizalomvesztésnek nem feltétlenül a munkáltatói jogkör gyakorlójánál kell bekövetkeznie.¹⁵²

Az utóbbi években a differenciálódás és a hangsúlyok államigazgatás felé való eltolódása, illetve a szubjektív fogalmak térhódítása lengi körül a közszolgálatot, határozza meg irányvonalait.

A korábban már ismertetett kormányzati igazgatásról szóló *2018. évi CXXV. törvény* olyan módon nyúlt bele a fennálló dezintegrált közszolgálati szabályozásba, ami az életpálya helyett egy kevésbé stabil alkalmazást tesz lehetővé. A nehezen áttekinthető szabályozást pedig tovább árnyalja az, hogy ezentúl a közszolgálatban is lehetőség nyílik a munkajogalapú foglalkoztatásra.

¹⁵² Lásd: <https://jogaszvilag.hu/rovatok/cegvilag/a-kuria-a-kdb-donteseirol-ii> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 29.).

Felhasznált irodalom

- A köztisztviselők etikai értékorientációja egy felmérés, valamint a nemzetközi kitekintés tükrében* (2003). Módszertani füzetek, Budapest, BM Közigazgatásszervezési és Köszolgálati Hivatal.
- A magyar közszolgálati rendszer modernizációjának irányai, az európai modernizáció tapasztalatai* (1999). SZEF-könyvek sorozat 7., Budapest, SZEF.
- A Munkaügyi Minisztérium munkanyaga. Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái* (1997).
- ÁRVA Zsuzsanna (2013): *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Complex.
- BAKA András (1995): *A közigazgatás személyi állománya: tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséről*. Budapest, Unió.
- BALÁZS István (2001): A közszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 11. sz. 641–647.
- BALÁZS István – VESZPRÉMI Bernadett (2017): Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 113–139.
- BARTA Attila (2014): A területi államigazgatás változásai 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 1–7.
- BERÉNYI Sándor (1992): *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszzerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben*. Budapest, ELTE.
- BIBÓ István (1990): A jó közigazgatás problémája. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok II*. Elektronikus kiadvány. Elérhető: <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/324.html> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)
- BRAIBANT, Guy (1986): *Institutions administratives comparées. Les structures. La fonction publique. Les Contrôles*. Paris, Fondation Nationale des sciences politiques.
- COLLINS, Hugh (1991): *The Meaning of Job Security*. 20 Indus. L. J. <https://doi.org/10.1093/ijl/20.4.227>
- CONCHA Győző (1905): *Politika II*. Budapest, Grill.
- DEMMEKE, Christoph (2004): *Who is a civil servant and who is not – and why?* Maastricht, EIPA.
- DUDÁS Ferenc (1999): Gondolatok a közszolgálati etikáról I. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 8. sz. 418–425.
- DUDÁS Ferenc (1999): Gondolatok a közszolgálati etikáról II. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 9. sz. 501–508.
- DUDÁS Ferenc (2008): Hogyan tehetjük versenyképesebbé s európaibbá közszolgálati rendszerünket? *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 3–4. sz. 47–54.
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (1995): A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás fejlődésének irányai a közigazgatás teljesítmény növelésének tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 7–8. sz. 392–405.
- FÁBIÁN Adrián (2011): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Pécs, Dialóg Campus.
- FERENCZ Jácint (2012): Jogszerű jogbizonytalanság? A felmentés indokolásának változása a közszférában. *Miskolci Jogi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 90–103.

- FERENCZ Jácint (2013): Védelemből elégtelen, indokolásból felmentve. In *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály emlékére*. Győr, Universitas-Győr.
- FOGARASI József (2000): A köztisztviselők etikai kódexéről. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 6. sz. 361–376.
- FORGES, Jean-Michel de (1986): *Droit de la fonction publique*. Presses Universitaires de France.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évf. 7. sz. 5–26.
- GECSE Istvánné – TOMÁNE SZABÓ Rita – KENDERES György (2009): *Jogi ismeretek II*. Miskolc, Novotni.
- GYÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-ORAC.
- GYULAVÁRI Tamás (2014): A gazdaságilag függő munkavégzések szabályozása: Kényszer vagy lehetőség? *Magyar Munkajog*, 1. évf. 1. sz. 1–25.
- HAZAFI Zoltán (2006): A közszolgálati etika érvényesítése. In Soós István – HAZAFI Zoltán: *A korrupció elleni küzdelem elvei és módszerei, a közszolgálati etika érvényesítése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 129–141.
- HAZAFI Zoltán (2009): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD-értekezés, Pécs.
- HAZAFI Zoltán (2012): Közszolgálati pályák összehangolása. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 2–9.
- HAZAFI Zoltán (2014): Új közszolgálati pályák – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati pályák és emberi erőforrás gazdálkodás*. Elektronikus kiadvány. Elérhető: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/_Tanulmányokotet_online_Kozszolgالاتi%20eletpalya_AROP2217.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 01.)
- HENCZ Aurél (1987): *Törekvések a közszolgálati etika kialakítására*. I. kötet. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- HEPPLE, Bob (1996–1997): *European Rules on Dismissal Law*. 18 Comp. Lab. L. J.
- HORVÁTH Árpád (1902): *A közszolgálati jogviszony – Tanulmány a magyar közigazgatási jog köréből*. Dédes, Goldstein Jakab Nyomdája.
- HORVÁTH István (2005): Az elvárások és a realitás. *Jura*, 11. évf. 2. sz. 80–91.
- HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia.” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre*. PhD-értekezés, Pécs.
- ILLÉSY István (2003): A közszolgálat alkotmányi szabályozásáról. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 4. sz. 223–237.
- Ismeretek és vélemények a közszolgálati dolgozóktól a közszolgálat reformjáról (Közvélemény-kutatás a közszolgálati dolgozók körében)* (2004). Budapest, KSZRH-Szonda Ipsos.
- Jura Europae* (Droit du travail – Arbeitsrecht). Editions Technique Juris Classeurs – C. H. Beck). I–III. 1971.
- KAJTÁR István (1995): A közszolgálat személyzete 1919–1944. In *A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola Háznyomdája. 8–9.
- KENDERES György (2007): *A munkaszerződés hazai szabályozásának dogmatikai kérdései és ellentmondásai*. PhD-értekezés, Miskolc.

- KENDERES György – PRUGBERGER Tamás (1993): A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új jogi szabályozása. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 6. sz. 329–335.
- KISS György (2000): *Munkajog*. Budapest, Osiris.
- KISS György (2008): Az elveszejtett közszolgálat. In *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, PTE-ÁJK.
- KONTRÁT Károly (2001): A közszolgálati életpálya elvei és irányai. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 3. sz. 129–137.
- LINDER Viktória (é. n.): *Személyzeti – humánstratégia a közigazgatásban*. PhD-értekezés, Budapest.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (1998): *Korszerűsítési lehetőségek és kényszerek a magyar közigazgatásban*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.
- KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014): A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁRTONFFY Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest.
- MÉLYPATAKI Gábor (2010): A kormánytisztviselői jogviszony jellemzői, különös tekintettel a jogviszony megszűnésére. In SMUK Péter szerk.: *Az állam és jog alapvető értékei*. I. kötet. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Konferenciája. 368–379.
- MÉLYPATAKI Gábor (2012): Változó közszolgálati dogmatika a Közszolgálati törvény fényében. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 61–66.
- MÉLYPATAKI Gábor (2015a): *A közszolgálati jog történetének állomásai – a hivatásos közszolgálat megjelenésétől a XX. század első feléig*. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXIII.
- MÉLYPATAKI Gábor (2015b): Szubjektív fogalmak használata a munka- és közszolgálati jogban. *Advocat*, 18. évf. 1–2. sz. 3–6.
- MÉLYPATAKI Gábor (2015c): A közszolgálati- és munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban. Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata. *MTA Law Working Papers*, 23. sz. 1–14.
- MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-értekezés, Miskolc.
- MÜNCH, Ingo von (1988): Öffentliches Dienst. In *Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin – New York, Walter de Gruyter.
- PRUGBERGER Tamás (1997): *Magyar és európai munka- és közszolgálati jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- PRUGBERGER Tamás (2004): Hozzászólás a közszolgálati jogviszony újraszabályozásának tervezetéhez. *Magyar Jog*, 51. évf. 12. sz. 716–723.
- PRUGBERGER Tamás (2006): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, CompLex.
- PRUGBERGER Tamás (2014a): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, CompLex.
- PRUGBERGER Tamás (2014b): A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvszerű egységes szabályozásának problematikája. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 4. sz. 1–8.

- PRUGBERGER Tamás – KENDERES György (2009): *A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése*. Miskolc, Novotni.
- PRUGBERGER Tamás – PLOETZ Manfred (1992): *Összehasonlító munkajog*. Budapest–Bonn, ADAW.
- ROMÁN László (1989): *Munkajog (Elméleti alapvetés)*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- STUMPF István (2008): A „szuperkapitalizmus” válsága, avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 3–4. sz. 16–23.
- SZAKÁCS Gábor (2012): Teljesítményértékelés a közszolgálatban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 10–20.
- SZAMEL Lajos (1980): Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. In FONYÓ Gyula szerk.: *A közigazgatás személyi állománya*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 33–35.
- TORMA András (1995): A köztisztviselővel szemben támasztott követelmények a demokratikus jogállamban. In FOGARASI József szerk.: *A közigazgatás személyi állománya – Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest, Unió. 41–58.
- TORMA András (1998): A köztisztviselői etika alkotmányos elveiről de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 8. sz. 464–467.
- THOMPSON, Dennis F. (1997): A közszolgálati etika lehetősége. In GULYÁS Gyula: *Közszolgálat és etika*. Budapest, Helikon.
- VADÁSZ János (2006): *Közszolgálati reform*. Budapest, Kossuth.
- VESZPRÉMI Bernadett (2011a): *A köztisztviselők felelősségi rendszere*. PhD-értekezés, Miskolc.
- VESZPRÉMI Bernadett (2011b): *Felelősség a közszolgálatban*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- WELTNER Andor (1978): *A magyar munkajog*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- WIMMER, Norbert (2010): *Dynamische Verwaltungslehre*. Wien, Springer.