

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS KÖZSZOLGÁLATI JOGI SZABÁLYOZÁSA ÉS HRM-TENDENCIÁI

ADATOK, ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK

Magyarország népessége 9 584 627 fő (2024. január 1.), közülük a nők aránya 51,8%, a férfiaké 48,2%.¹ A tág értelemben vett közszolgálatban dolgozók *foglalkoztatáson* belüli aránya 19,6%, ez a szám valamivel magasabb, mint az OECD átlaga (18,6%).²

A kormányzati igazgatásban 2024-ben 64 855 fő *dolgozik* – a központi közigazgatásban 30 567 fő (47%), 34 288 fő pedig a területi kormányzati igazgatásban (53%). A kormányzati igazgatásban foglalkoztatottak csaknem háromnegyede – 47 941 fő (74%) – nő, a férfiak létszáma 16 914 (26%). A központi kormányzati igazgatásban a nők aránya kétharmados többséget mutat: 20 040 nő (66%) és 9200 férfi (30%) dolgozik itt.³ A területi kormányzati igazgatási szerveknél a nők aránya ennél magasabb: 26 574 nőt (78%) és 7714 férfit (22%) foglalkoztat.⁴ A kormányzati igazgatáson belül 55 517 fő beosztott (86%), 6445 fő pedig vezető (10%).⁵ A központi szerveknél 23 476 fő beosztott (77%), 4198 fő vezető (14%) dolgozik, a területi szerveknél 32 041 fő beosztott (93%), 2247 (7%) fő pedig vezető.⁶

A kormányzati igazgatás *korösszetétele* a következőképpen alakul. A legnépesebb korosztály a 45–49 év közöttiek csoportja 18%-kal, őket követik

¹ Lásd: Központi Statisztikai Hivatal [é. n. a].

² OECD 2023.

³ Megjegyzendő, hogy a létszám 4%-áról (1327 fő) nincs adat.

⁴ LUDÁNYI 2024: 23–24.

⁵ A kormánytisztviselők 4%-ának (2893 fő) a beosztásáról nem ismeretes adat.

⁶ LUDÁNYI 2025: 35–36.

az 50–54 és a 40–44 év közöttiek 15–15%-kal, majd az 55–59 és a 35–39 év közöttiek (13–13%). A 30–34 év közöttiek aránya 10%, a 60–64 év közöttieké 7%, végül pedig a 25–29 év közöttiek 6%-ot tesznek ki. Ehhez hasonlóan alakul a központi és területi igazgatás elkülönült vizsgálata is, ugyanakkor például a központi szerveknél a második legjelentősebb korosztály a 40–44 év közöttiek (15%), a területi szerveknél azonban az 50–54 év közöttiek csoportja (17%). A központi szerveknél a 35–39 év közöttiek aránya 14%, a területi szerveknél az 55–59 év közöttiek ugyancsak 14%-ot tesznek ki.⁷

ÁLLAMI BERENDEZKEDÉS ÉS KÖZIGAZGATÁS

Államforma és a főbb állami szervek

Magyarország *parlamentáris demokrácia*, amely a népszuverenitás elvére épül. Magyarország független, demokratikus jogállam, államformája köztársaság.⁸ A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.⁹

A legfőbb népképviselői szerv az *Országgyűlés*,¹⁰ amelynek legfőbb feladatai közé tartozik többek között a törvényalkotás,¹¹ valamint a végrehajtó hatalom ellenőrzése. Az Országgyűlésnek 199 képviselő tagja van, akiket a választópolgárok négyévente általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választanak.¹²

A *Kormány* a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgy-

⁷ LUDÁNYI 2025: 39–40.

⁸ Alaptörvény B) cikk (1)–(2) bekezdés.

⁹ Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés.

¹⁰ Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés.

¹¹ Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pont.

¹² Alaptörvény 2. cikk (1) és (3) bekezdés.

körben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.¹³ A Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg.¹⁴ A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját.¹⁵

Magyarország államfője a *köztársasági elnök*, aki kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. A köztársasági elnök egyben a Magyar Honvédség főparancsnoka is.¹⁶

Magyarországon a *bíróságok* látják el igazságszolgáltatási tevékenységet. A bírósági szervezet többszintű. A legfőbb bírósági szerv a Kúria, amely ítélezési tevékenysége mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, és a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.¹⁷ A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók.¹⁸ A legfőbb ügyész és az *ügyészség* független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádó az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.¹⁹

Az *Alkotmánybíróság* az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely többek között az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket, alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak, valamint a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, továbbá a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését.²⁰

Az *alapvető jogok biztosa* alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Az alapvető jogok biztosa kivizsgálja vagy kivizsgáltatja az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat,

¹³ Alaptörvény 15. cikk (1)–(3) bekezdés.

¹⁴ Alaptörvény 16. cikk (1) és (3) bekezdés.

¹⁵ Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdés.

¹⁶ Alaptörvény 9. cikk (1)–(2) bekezdés.

¹⁷ Alaptörvény 25. cikk (1)–(4) bekezdés.

¹⁸ Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés.

¹⁹ Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés.

²⁰ Alaptörvény 24. cikk (1)–(2) bekezdés.

orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. A helyettesei a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el.²¹

A közigazgatás szervezeti felépítése

A magyar közigazgatás *központi és helyi-területi igazgatásra* bontható. A központi közigazgatás szintjén országos illetékességgel rendelkező általános vagy különös hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerveket, a helyi-területi igazgatás szintjén államigazgatási és helyi önkormányzati szerveket találunk. A központi igazgatás szerveinek egy része a Kormány irányítása alatt áll (például minisztériumok), mások a Kormánytól függetlenek, autonóm államigazgatási szervek (például Gazdasági Versenyhivatal). A központi szervek közé soroljuk a Kormányt, a minisztériumokat, a kormányzati főhivatalokat, a központi hivatalokat (ezek a kormányzati igazgatási szervek), valamint az autonóm államigazgatási szerveket, az önálló szabályozó szerveket (ezek az úgynevezett különleges jogállású szervek körébe tartoznak), továbbá a rendvédelmi szerveket. A központi szervek területi vagy helyi szinten dekoncentrált szervekkel is rendelkezhetnek. Az államhatalmi szervek és a köztisztviselők hivatalai pedig szintén a különleges jogállású szervek közé tartoznak.

A *közigazgatás csúcsszerve* a *Kormány*, amely általános hatáskörrel és országos illetékességgel bír. A Kormánynak nem csupán kormányzati, hanem államigazgatási szerepköre is van. Ez utóbbi feladatkörében irányítja az alárendelt kormányzati igazgatási szervek működését, összehangolja azok tevékenységét, részt vesz a kormányzati igazgatás szervezetrendszerének kialakításában, és biztosítja a kormányzati tevékenységéhez szükséges szakmai háttérmunka összehangolását is.²² A Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek,²³ testületi formában működik, üléseit a miniszterelnök vezeti. A Kormány a kormányüléseken alakítja ki, hozza meg a döntéseit.

²¹ Alaptörvény 30. cikk (1)–(3) bekezdés.

²² LUDÁNYI 2024: 7.

²³ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény értelmében politikai felső vezetőknak minősülnek.

A kormányüléseket az úgynevezett közigazgatási államtitkári értekezlet készíti elő, amelynek során megtárgyalják a minisztériumi előterjesztéseket. Az ülések előkészítésében és lebonyolításában a Miniszterelnöki Kormányiroda és annak közigazgatási államtitkára is jelentős szerepet tölt be. A Kormány munkáját kabinetek, kormánybizottságok, kormánybiztosok és miniszterelnöki biztosok segíthetik, általában előkészítő, tanácsadó vagy véleményező funkciót töltenek be.²⁴

A miniszter munkaszerve az országos illetékességgel, de különös hatáskörrel rendelkező – szakigazgatási feladatokat ellátó, az adott ágazat szakpolitikájának kialakításában részt vevő – *minisztérium*. A minisztériumok szervező, irányító és hatósági feladatokat is ellátnak, és a Kormány irányítása alatt állnak. A miniszter feladatait a Kormány rendeletben állapítja meg. A miniszter vezeti a minisztériumot, szervezeti felépítését is ő határozza meg. A minisztériumokon belül található a miniszteri kabinet, a főosztályok, az osztályok, valamint a titkárságok. A miniszter általános helyettesítésként egy államtitkárt jelöl ki, aki általában a minisztérium úgynevezett parlamenti államtitkára. Az államtitkárok a minisztériumon belül egy-egy ágazatért felelnek, és politikai felső vezetőnek minősülnek. A minisztérium hivatali szervezetét szakmai felső vezetőként a közigazgatási államtitkár vezeti, egyúttal gyakorolja a munkáltatói jogokat a minisztériumban foglalkoztatott kormánytisztviselők felett. A minisztériumban egyes szakterületek vezetését a helyettes államtitkárok látják el, a főosztályok élén főosztályvezetők állnak, az osztályokat a főosztályvezetők vagy az osztályvezetők vezetik.

Országos illetékességgel és különös hatáskörrel rendelkeznek a *kormányzati főhivatalok* (Központi Statisztikai Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala) és a *központi hivatalok* (mintegy harminc ilyen hivatal létezik). Az előbbit törvény, az utóbbit törvényen kívül kormányrendelet is létrehozhatja.²⁵

²⁴ Lásd: JUHÁSZ–SZALAI 2021a: 53–68.

²⁵ Lásd: JUHÁSZ–SZALAI 2021b: 98–113.

Az autonóm államigazgatási szervek²⁶ és az önálló szabályozó szervek²⁷ ugyancsak országos illetékességgel és különös hatáskörrel rendelkeznek, ugyanakkor nem állnak a Kormány irányítása alatt, mivel azok tevékenysége szempontjából kiemelt jelentősége van a függetlenségnek és a pártatlanságnak. Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre. Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki.²⁸

A közigazgatás területi és helyi szerveit két nagy csoportba lehet sorolni az ellátott feladatok jellege alapján: az *államigazgatási feladatokat* a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok, valamint a járási hivatalok, az *önkormányzati feladatokat* a helyi önkormányzatok és igazgatási szerveik látják el.

A Kormány általános hatáskörű területi kormányzati igazgatási szervei a *fővárosi és vármegyei kormányhivatalok*. Feladatuk, hogy összehangolják és elősegítik a központi kormányzati igazgatási szervek feladatainak területi végrehajtását, amelynek keretében hatósági, felügyeleti, ellenőrzési, jogorvoslati, koordinációs, tájékoztató, javaslattevő, illetve véleményezési tevékenységet látnak el. A kormányhivatal élén a főispán áll (politikai vezető), munkáját a főigazgató és az igazgató segíti (szakmai vezetők). A főigazgató vezeti a kormányhivatal hivatali szervezetét, ő a főispán általános helyettese. A kormányhivatali szervezeten belül a főispán által közvetlenül vezetett szervezeti egységek találhatóak, a járási, illetve a fővárosban járási kerületi hivatalok pedig a kormányhivatalok kirendeltségei. A járási hivatal vezetője a járási hivatalvezető (szakmai vezető). A kormányhivatalok járási hivatalaiban úgynevezett kormányablakok működnek, amelyek integrált

²⁶ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzési Hatóság, Nemzeti Választási Iroda, Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, Integritás Hatóság.

²⁷ Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, Országos Atomenergia Hivatal.

²⁸ Alaptörvény 23. cikk (1) és (4) bekezdés.

ügyfélszolgálatként számos különféle államigazgatási ügy elintézését teszik lehetővé (ügynevezett egyablakos ügyintézés).²⁹

A *helyi önkormányzatok* települési (község, város, járásszékhely város, megyei jogú város, fővárosi kerület) és területi (vármegye) szinten működnek. Elsődleges feladatuk a helyi közügyek ellátása, ami egyfelől kötelező, szabadon választható és önként átvállalt önkormányzati feladat- és hatásköröket jelent. Ezen túlmenően az önkormányzatok államigazgatási hatósági hatáskörökkel is rendelkeznek. A helyi önkormányzat képviselő-testületébe a képviselőket a választópolgárok választják, csakúgy, mint a polgármestert, akinek öt évre szól a mandátuma. A polgármesteri tisztséget főállásban, illetve ügynevezett társadalmi megbízatásban is el lehet látni. A polgármesteri hivatal – amelyet a polgármester irányítása alatt a jegyző vezet – látja el az önkormányzat működésével, valamint a polgármester, illetve a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokat. A munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja a polgármesteri hivatal köztisztviselői felett.³⁰

Közigazgatási feladatokat nem csupán közigazgatási szervek látnak el. A *közzolgáltatások* jelentős részét ugyanis tipikusan köztulajdonban álló gazdasági társasági (közüzemi) vagy közintézeti formában (köznevelés, felsőoktatás, kulturális, szociális, egészségügyi ágazat) végzik. E szervezetek egy része munkavállalóként a versenyszféra munkajogának hatálya alatt áll,³¹ más részüket az egyre szűkebb területre visszahúzódó ügynevezett közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatják (például a szociális ágazatban, egyes állami fenntartású egyetemeken), vagy *sui generis* szolgálati jogviszonyokban (köznevelési foglalkoztatotti jogviszony, egészségügyi szolgálati jogviszony).

²⁹ Lásd: HEGYESI–JUHÁSZ 2021: 114–141.

³⁰ Lásd: FEIK 2019.

³¹ Lásd: 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (Mt.).

A KÖZSZOLGÁLAT FOGALMA

A *közzszolgálat* kifejezés értelmezhető egyfelől a közszférában dolgozó személyek csoportjaként, azaz jelentheti a közszféra személyi állományát. Másfelől felfogható a közszzolgálati személyzeti rendszerek értelmezési tartományaként, azaz a személyi állomány sajátos alkalmazási módjaként, az emberierőforrás-gazdálkodás rendszereként. Felfogható továbbá funkcionális értelemben, a közigazgatás által ellátott közszzolgáltatások biztosításának rendszereként is.³²

A közszzolgálatnak mint társadalmi tevékenységeknek három meghatározó eleme van: a *szervezet*, a *funkciók* (feladatok) és a *személyi állomány*.³³ Erre figyelemmel a közszzolgálatot a magyar szakirodalom olyan gyűjtő-kategóriaként³⁴ definiálja, amely azokat a személyeket foglalja magában, akik a köz érdekében társadalmi érdekű feladatokat látnak el, és akik a tárgy értelemben vett állami szervezetekkel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban állnak.³⁵ Ezzel együtt a közszzolgálat, illetve a közszzolgák körének meghatározása tekintetében több különböző megközelítéssel találkozhatunk. Az első és talán a legegyszerűbb (*gyakorlatias*) megközelítés³⁶ az úgynevezett normatív alapú felfogás, amely szerint a közszzolgálat azokat az alkalmazottakat foglalja magában, akiket a jogszabály ekként minősít.³⁷ Ez a közszzolgálatot szabályozó törvények és egyéb jogszabályok személyi

³² GAJDUSCHEK 2008: 17–19; GYÖRGY [é. n.].

³³ GYÖRGY 2018a: 17. Vö. LŐRINCZ 2010: 19.

³⁴ HORVÁTH 2015: 13.

³⁵ GYÖRGY 2013: 13. Vö. Magyar Zoltán meghatározásával, aki szerint a közhivatalnok azt az egyént takarja, „aki az állam, vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap”. MAGYARY 1942: 376.

³⁶ LUDÁNYI 2023: 24–25.

³⁷ GYÖRGY 2013: 15.

hatályára irányadó rendelkezéseire alapoz.³⁸ A közzszolgálat meghatározása során a második, az úgynevezett *funkcionális megközelítés* értelmében a közzszolgálat fogalmát valamennyi olyan szervezetnél foglalkoztatott személyre ki kell terjeszteni, amely szervezetek a köz érdekében szervezik meg tevékenységüket, és amelyeket a köz tart fenn. A harmadik megközelítés az úgynevezett organikus³⁹ vagy *finanszírozási*⁴⁰ szemlélet, amely szerint a közzszolgálat alkalmazottainak azok tekinthetők, akik a köz – vagyis az állam vagy az önkormányzatok – által részben vagy egészben fenntartott szervezeteknél dolgoznak.⁴¹

A fentiekben említett *hármás kategóriarendszer mentén* (szervezet, funkciók és személyi állomány) a közzszolgálat meghatározása: az olyan személyeket (és e személyek jogviszonyait) foglalja magában, akik az állammal, annak tág értelemben felfogott szerveivel, illetve egészben vagy részben ezek által fenntartott szervezetek alkalmazásában állnak, és a köz érdekében álló társadalmi érdekű feladatokat látnak el.

A hazai szakirodalomban felvetődik a közzszolgálat *tágabb*, illetve *szűkebb* értelemben vett *fogalma*. Általában az előbbi magában foglalja a civil közigazgatás tisztviselőit (a központi, a területi közigazgatásban, a kormányzati, illetve az önkormányzati szférában), a honvédelem, a rendvédelmi szervek, valamint az egyéb fegyveres szervek hivatásos és civil állományát, a végrehajtói hatalom állami vezetőit, a népképviselői szervek tagjait, az igazságszolgáltatáshoz kötődő közzszolgákat (ideértve a bírákat, az ügyészeket és az egyéb igazságügyi alkalmazottakat), az úgynevezett különleges jogállású szervek (így például az államhatalmi szervek, autonóm jogállású szervek, önálló szabályozó szervek) közzszolgáit, továbbá a gazdasági és humán köz-

³⁸ Megjegyzendő, hogy vannak olyan jogállások is, amelyek e meghatározás alapján kívül rekednének: elegendő utalni azokra a foglalkoztatási jogviszonyokra, amelyek formálisan a magánmunkajog területéhez tartozó munkaviszonyokat takarnak, ám mivel a munkát végzőnek a tevékenysége valamely gazdasági vagy humán közzszolgáltatásra fókuszál, mégis érvek hozhatók fel amellett, hogy azokat a tág értelemben vett közzszolgálat részének kell(ene) tekinteni.

³⁹ MORRIS 2000: 172.

⁴⁰ HORVÁTH 2006: 31.

⁴¹ KUN 2017: 90.

szolgáltatásokat biztosító szervezetek (például közintézetek, köztestületek, közvállalatok) alkalmazottjait.⁴² Ehhez képest a közszolgálat szűkebb értelmezése általában a közigazgatási szervezetrendszer alkalmazottjaira koncentrál,⁴³ azzal együtt, hogy ez a kategória államonként, koronként és a jogi szabályozás tükrében eltérő lehet.⁴⁴

Jelen anyag a *civil közszolgáltatásra*, azon belül is – az egyes különös szabályok mentén – a kormányzati szolgálati jogviszonyokra fókuszál.

A KÖZSZOLGÁLAT MŰKÖDTETÉSÉBEN RÉSZT VEVŐ SZERVEK

A közszolgálat kialakításában alapvető szerepet tölt be az *Országgyűlés*, figyelemmel arra, hogy a különböző közszolgálati jogállásokat elsődlegesen törvény szabályozza. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény 2024. július 1-jén hatályba lépett 45. cikk (6) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjainak jogállásáról a Kormány rendeletet alkot, amelyben a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter részére felhatalmazást adhat a részletes szabályok megállapítására. A módosítás ezzel összhangban kimondja továbbá, hogy a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjainak a jogállásukkal összefüggő alapvető jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályok kormányrendeletben is megállapíthatók.⁴⁵ Ez alapján 2024. július 1-jén hatályba lépett a honvédek jogállásáról szóló 137/2024. (VI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hjkr.), valamint a hiva-

⁴² KUN 2017: 91.

⁴³ LINDER 2020.

⁴⁴ LINDER 2020: 2. Értekezésében Mélypataki Gábor három kategóriát különböztet meg: a közszolgálat tágabb, szűkebb és legszűkebb értelemben vett fogalmát. Eszerint tágabb értelemben a közszolgálatba valamennyi olyan alkalmazott beletartozik, aki valamely állami vagy önkormányzati szervnél áll foglalkoztatásban. Szűk értelemben véve a közalkalmazotti, a közszolgálati és a kormányzati szolgálati jogviszonyokat sorolja ide. A legszűkebb értelemben pedig csak azokat az alkalmazottakat (köszolgálati és kormányzati szolgálati jogviszonyban állókat), akik közhatalmat gyakorolnak. MÉLYPATAKI 2016: 10–11.

⁴⁵ Alaptörvény 45. cikk (7) bekezdés.

tásos és szerződéses állomány tagjára vonatkozó személyügyi szabályokról szóló 6/2024. (VI. 28.) HM rendelet.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) értelmében a *Kormánynak* kulcsszerepe van. A Kormány határozatban állapítja meg a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámát, és meghatározza a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshelyek besorolását. Ennek során a kormányzati igazgatási szervet vezető, irányító vagy felügyelő miniszter – a kormányzati igazgatási szerv vezetője véleményének figyelembevételével – a kormányzati személyügyi igazgatásra kijelölt szerv útján javaslatot tehet a Kormány számára az általa vezetett minisztérium és az általa irányított vagy felügyelt kormányzati igazgatási szerv alaplétszámára és az alaplétszámba tartozó álláshelyek besorolására.⁴⁶

A Kormány a kormányzati személyügyi igazgatás központi feladatait ellátó szervként, valamint a személyügyi központ feladatait ellátó szervként általánosságban a *Miniszterelnöki Kormányirodát* jelöli ki.⁴⁷ A Miniszterelnöki Kormányiroda az általános politikai koordinációért felelős miniszter munkaszervezetében mint a miniszterelnök munkaszervezetében működik. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárát az általános politikai koordinációért felelős miniszter a miniszterelnök útmutatása szerint irányítja. A miniszterelnök közvetlenül vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján egyebek mellett összehangolja és megszervezi a kormányzati igazgatás – ide nem értve a területi közigazgatás – működését, ellátja az állami vezetők állami vezetői szolgálati jogviszonyával kapcsolatos személyügyi műveleteket.⁴⁸ A Miniszterelnöki Kormányiroda személyügyi központként ellátja a jogszabályban meghatározott feladatokat a Kit., valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény

⁴⁶ Kit. 51. § (1)–(3) bekezdés. Ha a kormányzati igazgatási szervet nem miniszter vezeti, és nem tartozik miniszter irányítása vagy felügyelete alá, a (3) bekezdés szerinti javaslatot a kormányzati igazgatási szerv vezetője jogosult megtenni [Kit. 51. § (4) bekezdés].

⁴⁷ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 8. § (1) bekezdés.

⁴⁸ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 5. §, 6. § a) és j) pont.

(a továbbiakban: Küt.) hatálya alá tartozó szervek és az e szerveknél foglalkoztatottak tekintetében.⁴⁹ A Miniszterelnöki Kormányiroda a Kit. szerinti feladatainak ellátásához az úgynevezett Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszert használja.⁵⁰

E körben kell megemlíteni a *Magyar Kormánytisztviselői Kart* (a továbbiakban: MKK) is, amely a kormánytisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai köztestülete. Az MKK kötelező tagsági jogviszony alapján működik, a kormánytisztviselő a kinevezéssel válik az MKK tagjává.⁵¹ Az MKK többek között megalkotja a hivatásetikai részletszabályokat, kialakítja az etikai eljárás rendszerét, valamint lefolytatja az etikai eljárásokat, konzultációs joggal közreműködik a kormánytisztviselők foglalkoztatását és hivatásgyakorlásának feltételeit befolyásoló jogszabályok megalkotásában, illetve a törvény szerint a kormányzati szolgálati jogviszonnyal összefüggő kérdések tekintetében is ki kell kérni a véleményét.⁵²

A KÖZSZOLGÁLATI JOG FORRÁSAI ÉS ALAPELVEI

A közszolgálat forrásai közé tartoznak az úgynevezett *jogállási törvények*, amelyek átfogóan szabályozzák az egyes foglalkoztatási jogviszonnyal kapcsolatos szabályokat (lásd ezeket *A közszolgálat foglalkoztatási jogviszonyainak struktúrája* című alfejezetben. Indokolt megemlíteni, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.), a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.),⁵³ az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.),⁵⁴ a honvédelmi alkalmazotti jogviszonyát szabá-

⁴⁹ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdés. Ezenfelül meghatározott szolgáltatásokat biztosíthat további jogállási törvényekkel kapcsolatosan is [182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 8. § (3) bekezdés].

⁵⁰ Kit. 61. § (3) bekezdés.

⁵¹ Kit. 76. § (1) és (3) bekezdés.

⁵² Kit. 77. § (3)–(4) bekezdés.

⁵³ Kjt. 2. § (3) bekezdés.

⁵⁴ Eszjtv. 1. § (9) bekezdés.

lyozó a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény (Haj. tv.) általános háttértörvénye. Megemlítendő továbbá e körben, hogy a jogalkotó néhol a magánmunkajog megoldásait kifejezetten átemeli a közszférába. Ilyen például az, amikor a Kit. vagy a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) megismétel egy-egy Mt. rendelkezést.⁵⁵ A jogalkotás sokszor az Mt. módosításával egyidejűleg „leképezi” az új rendelkezéseket a közszféra státusztörvényeiben is.⁵⁶

Az alacsonyabb szintű jogszabályok közül a *kormányrendeletek* és a *miniszeri rendeletek* is megemlíthetők – így például a Kit. több mint hatvan tárgykörben biztosít lehetőséget a kormányrendelet megalkotására,⁵⁷ ezen túlmenően – igaz, csekélyebb – szerepet töltenek be a miniszeri rendeletek is.

Szót kell ejteni egy „kvázi jogforrás”, a munkáltatói szabályzat (*közszolgálati szabályzat*) normatív szerepéről is. A munkáltatói szabályzatok legfeljebb közjogi szervezetszabályozó eszközök, a jogforrásokra és azok keletkezésére, megismerhetőségére jellemző garanciális tulajdonságok nélkül. Az állam mint szabályozó és munkáltató minősége a szabályzatokkal történő „jogalkotás” során összeecsúszik: a közszolgálati munkáltató egymaga alakítja ki a rá irányadó normák egy részét. A Kit. 91. § (5) bekezdése előírja, hogy a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője köteles a Kit.-ben meghatározott, valamint az általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – közszolgálati szabályzatot kiadni. A kormányzati

⁵⁵ Például az Mt. szövege fedezhető fel jelentős részben a munkaidő vagy a kártérítési felelősség szabályozása kapcsán.

⁵⁶ Lásd például az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIV. törvényt, amely nemcsak az Mt., hanem lényegében valamennyi közszolgálati jogállási törvény esetében „átvezette” a két irányelv átvételével összefüggő, a jogalkotó által szükségesnek tartott módosításokat [lásd az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1152 irányelve (2019. június 20.) az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről és az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről].

⁵⁷ Kit. 281. §.

szolgálati jogviszonyok tekintetében a közszolgálati szabályzat normatív jelentőséggel bír.⁵⁸

A különleges jogállású szervek körében a Küt. alapján a munkáltató – az álláshelyen ellátandó feladatok figyelembevételével – *szabályzatban* határozza meg az álláshely betöltésének szakmai feltételeit.⁵⁹ Egyes autonóm jogállású szervek normaalkotási felhatalmazása ezen is túllép. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság különösen nagy önállóságot élvez a személyzetpolitikájának, illetve a tényleges foglalkoztatási szabályrendszerének kialakítása során, ugyanis a feladatai ellátásához szükséges, speciális szak tudással és kompetenciákkal rendelkező szakemberállomány fenntartása érdekében önállóan alakítja a személyzetpolitikájával kapcsolatos alapelveket.⁶⁰ Az elnök szabályzatban meghatározhatja például az álláshelyek besorolási kategóriáit is, és át nem ruházható hatáskörében dönt a Hatóság illetménypolitikai alapelveiről és bérén kívüli juttatásairól.⁶¹ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Ásztv.) az Állami Számvevőszék elnökének át nem ruházható hatáskörébe utalja, hogy szabályzatban határozza meg a számvevői besorolási kategóriákat, az egyes számvevői munkaköröket, a munkáltató által meghatározható pótszabadság mértékét, valamint a teljesítményértékelés szabályait.⁶²

⁵⁸ Ezt a normativitást erősíti a közszolgálati szabályzat definíciója is, miszerint a közszolgálati szabályzat a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője által a Kit.-ben meghatározott kérdésekben, valamint a hivatali szervezet vezetőjének általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben kiadott normatív utasítás, vagy ha a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására nem jogosult, a Kit.-ben meghatározott kérdésekben, valamint a hivatali szervezet vezetőjének általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben a hivatali szervezet vezetője által egyéb formában kiadott belső, normatív szabályzat [Kit. 280. § (1) bekezdés 20. pont].

⁵⁹ Küt. 6. § (2) bekezdés. Egyéb kérdésekről lásd például Küt. 45. § (5) bekezdés, 46. § (5)–(6) bekezdés, 52. § (4) bekezdés, 60. § (4) bekezdés, 61. § (6) bekezdés, 76. § (3) bekezdés.

⁶⁰ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 110/A. § (1) bekezdés.

⁶¹ Mttv. 110/A. § (3)–(4) bekezdés.

⁶² Ásztv. 15. § (1c) bekezdés.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal esetében *foglalkoztatási szabályzat*, azaz a munkáltatói jogkör gyakorlójának aktusa rendez számos kérdést.⁶³

A közszolgálati joggal foglalkozó szakirodalom két fő típusát különbözteti meg a közszolgálati *alapelveknek*: azokat, amelyek mind a köz-, mind pedig a magánszféra munkavégzésre irányuló foglalkoztatási jogviszonyaira vonatkoznak, illetve azokat, amelyek kifejezetten a közszolgálati jog terrénján történő munkavégzésre jellemzők.⁶⁴

Az első csoportba tartozik a munkához való jog, a jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód elve, a megfelelő munkafeltételekhez való jog, a képesség szerinti teljesítés, a teljesítmény szerinti megítélés, a munkaerő megtartásának (fenntartásának) és az érdekvédelemnek az elve.⁶⁵ A másodikba, a közszolgálat speciális alapelvei közé sorolják a politikasemlegesség, az érdemek elsődlegességének elvét, a törvényesség, az alávettetés, a karrier (életpálya), a professzionalizmus, valamint a fokozott felelősség elvét.⁶⁶

A KÖZSZOLGÁLAT FOGLALKOZTATÁSI JOGVISZONYAINAK STRUKTÚRÁJA

A közszolgálat magyar szabályozása rendkívül *differenciált és fragmentált*. A szocialista rendszer bukása után a „munkajogi rendszerváltozásra” 1992-ben került sor. A szocializmus munkajogi (és egyben közszolgálati jogi) szabályozását a piacgazdaság viszonyaira hangolt munkajogi kódex

⁶³ Megjegyzendő, hogy a magyar közszolgálati jog története során a helyi önkormányzatok esetében is akadt példa a decentralizált szabályozásra. 1992. július 1-jétől például a Ktv. lehetővé tette ugyanis a helyi önkormányzatok számára, hogy rendelettel eltérjenek az illetményrendszer törvényi szabályaitól [Ktv. 42. § (3) bekezdés]. Az önkormányzati képviselő-testület rendeletben a törvényben foglaltakhoz képest kedvezőbb szabályokat állapíthat meg a munkavégzésre, a munka- és pihenőidőre, valamint az egyéb juttatásokra a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében (Ktv. 4. §). Lásd erről: H A Z A F I 2023: 43. Ez a fajta önkormányzati szabályozási nyitottság a 2000-es években azonban jelentős mértékben visszaszorult.

⁶⁴ GYÖRGY 2018b: 30.

⁶⁵ GYÖRGY 2018b: 30–34.

⁶⁶ GYÖRGY 2018b: 34–39.

váltotta fel, a civil közzszolgalatra pedig két törvény – a Kjt. és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) – lépett hatályba. A jogalkotó ekkor a tradicionális értékeken nyugvó, zárt rendszerű polgári közzszolgalat kiépítését tűzte ki célul. Ezt követően két évtizeden keresztül többé-kevésbé – lassú, de folyamatosan erősödő differenciálódás mellett – megszilárdult a közzszolgalati foglalkoztatási jogviszonyok rendszere, 2010-től azonban felgyorsult a fragmentálódás és a különböző jogállások szaporodása.⁶⁷ A magyar közzszolgalati jog a rendszerváltozás óta számos reformon ment keresztül, az elkülönült jogállások száma megsokszorozódott,⁶⁸ a közzszolgalat személyi állománya rendkívül fragmentálttá vált.⁶⁹ A széttöredezettség nem csupán „mennyeiségi” értelemben állapítható meg, hiszen nem egyszerűen arról van szó, hogy számos, egymástól elkülönült jogviszony létezik a közzszolgalatban, hanem arról is, hogy azok jogi szabályozása karakterében és részletében is eltérő.

A *tág értelemben vett közzszolgalatot* ma számos törvény foglalja magában. A jelentősen tagolt közzszolgalaton belül a kormányzati igazgatás és a különleges jogállású szervek, valamint az adóigazgatás, illetve a helyi önkormányzatok személyi állománya *sui generis* jogviszonyokban áll. Az első kettőben markánsabban tükröződnek az állástípusú személyzeti politika jellemzői, az utóbbiakban azonban mind a mai napig erősebben vannak jelen a karriertípusú személyzetpolitika vonásai.⁷⁰

A központi és területi kormányzati igazgatási szervekben (lásd minisztérium, kormányzati főhivatal, központi hivatal, fővárosi és vármegyei kormányhivatal, járási hivatal) foglalkoztatottakra a Ktv. hatálya terjed ki, a különleges jogállású szervekben dolgozókra a Küt. vonatkozik. A helyi önkormányzatok igazgatási szerveiben dolgozó köztisztviselők és közzszolgalati ügykezelők a Kttv., a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tisztviselői a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi

⁶⁷ Vö. HAZAFI 2023.

⁶⁸ A közzszolgalat egyre erősödő differenciálódásáról lásd például HORVÁTH 2019: 187–199; LUDÁNYI 2020; HORVÁTH 2022; MÉLYPATAKI 2022; HEGYESI–LUDÁNYI 2021; PETROVICS 2018.

⁶⁹ HAZAFI 2015: 14.

⁷⁰ LUDÁNYI 2024: 50.

CXXX. törvény (NAV szjtv.) hatálya alatt állnak. Ezen túlmenően különös rendelkezések vonatkoznak az Állami Számvevőszéken foglalkoztatottak számvevői jogviszonyára (Ásztv.),⁷¹ valamint az Országgyűlés Hivatalánál dolgozó országgyűlési köztisztviselő közszolgálati jogviszonyára is (az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény [a továbbiakban: Ogytv.]).

Megjegyzendő ezen túlmenően, hogy az *egyes jogállási törvényekben* számos esetben *további differenciálódás* figyelhető meg. A Kit.-ben például többféle jogállás szabályozása található, ugyanis a törvény a kormányzati szolgálati jogviszony mellett a politikai szolgálati jogviszonyról és a biztos jogviszonyról is rendelkezik.⁷² A Kttv. hatálya alá tartozók is több csoportra bomlanak: a köztisztviselő az adott közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza; a közszolgálati ügykezelő pedig a közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot lát el.⁷³ Ezen túlmenően a Kttv. a polgármesterek és az alpolgármesterek foglalkoztatási jogviszonyát is szabályozza,⁷⁴ illetve a köztisztviselőkön belül a jegyzőkre szintűgy speciális rendelkezéseket rögzít,⁷⁵ amellet, hogy a közigazgatási szervnél foglalkoztatott, általános szabály szerint az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalók munkaviszonyát is szabályozza.⁷⁶

A *fegyveres szervek* körét illetően a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) több vonást megtartott a karrierrendszerből, azzal együtt, hogy rendelkezései között kétségkívül kimutathatók a mun-

⁷¹ Megjegyzendő, hogy az Ásztv. ismeri az úgynevezett közszolgálati szerződés intézményét (Ásztv. 35/C. §), amely az Állami Számvevőszék mint munkáltató és a számvevő mint foglalkoztatott között hozza létre a számvevői jogviszonyt.

⁷² Kit. 3. § (1) bekezdés.

⁷³ Kttv. 6. § 13. és 14. pont.

⁷⁴ Kttv. 225/A.–225/L. §.

⁷⁵ Kttv. 246–257. §.

⁷⁶ Kttv. 258. §.

kaköri rendszer egyes sajátosságai is.⁷⁷ A honvédek jogállását a Hjkr. szabályozza. A tág értelemben vett közzszolgálatba tartoznak még az *igazságszolgáltatásban* részt vevő, köz érdekében tevékenykedő alkalmazottak is, így a bírák,⁷⁸ az igazságügyi alkalmazottak⁷⁹ és az ügyészségi alkalmazottak⁸⁰ is.

A *közalkalmazotti* jogviszonyok köre rohamos léptékben szűkül: a Kjt. hatályát előbb 2019 januárjában a honvédelmi alkalmazotti jogviszony,⁸¹ majd 2019 februárjában a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonyának⁸² életre hívása szűkítette. A két jogállás között lényeges különbség, hogy míg a honvédelmi alkalmazotti jogviszonynak általános háttértörvénye maradt az Mt.,⁸³ addig a rendvédelmi alkalmazottakra a Hszt. szabályait kell mögöttesen alkalmazni.⁸⁴ A közalkalmazottak egyik legnépesebb számú csoportja, az egészségügyben dolgozók 2021. március 1-jével kaptak önálló jogállást, ekkor lépett ugyanis hatályba az állami egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatottak tekintetében az Eszjtv., amely létrehozta az egészségügyi szolgálati jogviszonyt. A pedagógusok közalkalmazotti jogviszonyát a köznevelési foglalkoztatotti jogviszony váltotta fel 2024. január 1-jével.⁸⁵ Az egykori közalkalmazotti jogviszonyok körében számottevő az Mt. térhódítása is. Előbb a szakgimnáziumok és szakközépiskolák, majd

⁷⁷ H A Z A F I 2023: 59–60.

⁷⁸ Lásd a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényt (Bjt.).

⁷⁹ Lásd az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvényt (Iasz.).

⁸⁰ Lásd a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvényt (Üsztv).

⁸¹ Lásd a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvényt (a továbbiakban: Haj. tv.).

⁸² Lásd a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvényt (a továbbiakban: Riasztv.). A rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonyára a Hszt.-t, illetve annak különös szabályait kell alkalmazni.

⁸³ Haj. tv. 4. § (1) bekezdés.

⁸⁴ Hszt. 287/E. § (2) bekezdés.

⁸⁵ A pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény (Púétv.) 158. §.

a kulturális intézmények, kutatóintézetek, valamint számos – addig állami fenntartású költségvetési szervként működő – egyetem közalkalmazottja vált Mt. szerinti munkavállalóvá az elmúlt néhány évben.⁸⁶

ALAPFOGALMAK

A kormányzati szolgálati jogviszony a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített *különleges jogviszony*.⁸⁷ A többi közszerológati foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó jogállási törvény is ehhez hasonlóan definiálja magát.⁸⁸ A Kit. szerinti kormányzati szolgálati jogviszony a Kormány mint munkáltató és a kormánytisztviselő mint foglalkoztatott között jön létre.⁸⁹ A kormánytisztviselő felett a munkáltatói jogokat a Kormány nevében – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja (a továbbiakban: munkáltatói jogkör gyakorlója).⁹⁰

A *kormánytisztviselőnek* a kormányzati igazgatási szervek feladat- és hatáskörében eljáró szakmai felső vezető és szakmai vezető és ügyintéző minősül, aki előkészíti a kormányzati igazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmá-

⁸⁶ Lásd például a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Szktv.) 127. § (5) bekezdését, a kulturális intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának átalakulásáról, az egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XXXII. törvényt, valamint az ún. modellváltást elrendelő törvényi rendelkezéseket az egyetemeken esetében.

⁸⁷ Kit. 79. §.

⁸⁸ Lásd például a Kttv.-t, amely szerint a kormányzati szolgálati (közszerológati) jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg [Kttv. 36. § (1) bekezdés].

⁸⁹ Kit. 80. § (1) bekezdés.

⁹⁰ Kit. 81. § (1) bekezdés.

nyozza. Közigazgatási szervnek a Kit. a Kttv. hatálya alá tartozó szerveket és a *kormányzati igazgatási szerveket* tekinti.⁹¹

A Kit. álláshelyalapú létszámgazdálkodásának egyik kulcsfogalma az úgynevezett alaplétszám, amely a kormányzati igazgatási szerv közfeladatai alapján a Kormány által – a kormányzati igazgatási szervet vezető, irányító vagy felügyelő miniszter javaslatának figyelembevételével – a kormányzati igazgatási szerv számára megállapított álláshelyek számát jelenti.⁹² Az *álláshely* ennek megfelelően a kormányzati igazgatásban rendelkezésre álló humán erőforrás feladatközpontú elosztásának eszköze.⁹³

TOBORZÁS, KIVÁLASZTÁS, A JOGVISZONY LÉTESÍTÉSE

A közszerződési hivatás folytatásának alkotmányos alapja a *közhivatal viselésének joga*, amelynek értelmében minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.⁹⁴ A közszerződési jogviszonyai általános-ságban a *kinevezéssel és annak elfogadásával* keletkeznek.⁹⁵

A kinevezést a közszerződési jogi szakirodalom,⁹⁶ valamint egyes törvényekhez fűzött előterjesztői indokolások *egyoldalú aktusként* fogják fel. Így például a már hatályát veszített, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Ktjtv.) általános indokolása értelmében a közszerződési lényegi eleme, hogy a jogviszony létrejötte „nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye. Az állam egyoldalú aktuusa, melynek során – jogszabály által

⁹¹ Kit. 28o. § (1) bekezdés 15. és 16. pont.

⁹² Kit. 28o. § (1) bekezdés 1. pont.

⁹³ Kit. 28o. § (1) bekezdés 2. pont.

⁹⁴ Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdés.

⁹⁵ Lásd például Kit. 85. § (1) bekezdés.

⁹⁶ Így például Ludányi Dávid a kinevezést „különleges” egyoldalú jognyilatkozatnak tekinti, ugyanis annak tartalmát „elsősorban az egyes közszerződési törvények és a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg”. Lásd: LUDÁNYI 2024: 53–54.

részletesen kidolgozott feltételrendszer szerint – kinevezi a jövőendő köztisztviselőt, kormánytisztviselőt, megbízva bizonyos feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával”.⁹⁷ A Kttv. általános indokolása értelmében „a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktusa”.⁹⁸ A magyar jogalkotó egyes jogállási törvények előkészítése során többször utalt arra, hogy a jogviszony egyoldalú állami aktussal jön létre, a szolgálatvállalás pedig nem szabad megállapodás tárgya, hiszen feltételei jogszabály által részletesen szabályozottak.⁹⁹ A hatályos joganyag azonban másként fogalmaz, hiszen a jogviszony nem pusztán a kinevezéssel, hanem kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre.¹⁰⁰ A szolgálatvállaló döntése ugyan a kinevezés elfogadására, illetve megtagadására korlátozódik,¹⁰¹ mivel általában nincs abban a helyzetben, hogy a kinevezési okirat tartalmát alku tárgyává tegye, a jogviszony létesítése azonban konszenzuson nyugszik.¹⁰² A magyar közszolgálati jogban a felek tartalomalakító jogosultsága, a kinevezési okirat tartalmának meghatározása bizonyos területeken „szabadabb” (lásd például az illetmény „sávós” meghatározását).

A Kit. értelmében a *kormányzati szolgálati jogviszony* büntetlen előéletű, cselekvőképes, legalább érettségi végzettséggel vagy középszintű

⁹⁷ A kormánytisztviselők jogállásáról szóló T/45. számú törvényjavaslat indokolása. Általános indokolás. Magyary Zoltán szerint „a közszolgálati jogviszonynak egyoldalú közigazgatási aktussal való létrehozása azt jelenti, hogy az állam egyoldalú kijelentésével jön létre s ő egyoldalúan, alkudozás nélkül állapítja meg annak tartalmát is, mégpedig rendszerint nem individuálisan, egy konkrét esetre vonatkozólag, hanem jogszabállyal, általános érvénnyel”. Lásd: MAGYARY 1942: 387.

⁹⁸ A Kttv. általános indokolása.

⁹⁹ Vö. HAZAFI 2012a: 15; GYÖRGY 2019: 116.

¹⁰⁰ Lásd például: Kjt. 21. § (1) bekezdés; Kit. 85. § (1) bekezdés; Kttv. 38. § (1) bekezdés; Küt. 23. § (1) bekezdés; Hszt. 44. § (1) bekezdés; Iasz. 11. § (1) bekezdés; a 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyési életpályáról 15. § (1) bekezdés.

¹⁰¹ Vö. KISS 2005: 23–30.

¹⁰² Erre mutat rá a Közszerzői Döntőbizottság 2021/1. elvi döntőbizottsági határozata is: „a kormányzati szolgálati jogviszony a kinevezéssel és annak elfogadásával – tehát a felek egyező akaratával – jön létre” [lásd: <https://kdb.gov.hu/a> (2024. november 15.)]. A vitához lásd még KUN 2018: 82–85.

szakképesítéssel rendelkező, valamint eskütételi kötelezettségét teljesítő magyar állampolgárral *létesíthető és tartható fenn. Nem létesíthető* kormányzati szolgálati jogviszony többek között azzal, aki a törvényben meghatározott bizonyos bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás hatálya alatt áll, illetve bizonyos körben egyes büntetések kiszabását követő idő elteltéig. Jogszabály alapján nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső kormányzati szolgálati jogviszony nem létesíthető azzal, akinek a nemzetbiztonsági ellenőrzése során nemzetbiztonsági kockázatot állapítottak meg. Kivétellel ugyan, de nem nevezhető ki kormánytisztviselőnek az öregségi nyugdíjra való jogosultsággal rendelkező személy sem.¹⁰³ A jogviszony létesítését akadályozhatják az úgynevezett összeférhetetlenségi szabályok is (ezek között megkülönböztethetők a hatalommegosztás elvéből fakadó, a gazdasági, a politikai, a hozzátartozói és a közzszolgálati pálya presztízséből fakadó összeférhetetlenség egyes esetei).¹⁰⁴

A kormányzati igazgatáson belül a *pályázat* nem kötelező. Jogszabály vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése alapján meghívásos vagy pályázati eljárás (együtt: úgynevezett kiválasztási eljárás) alapján történhet a kinevezés. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.¹⁰⁵ Az általános kinevezési feltételeken túlmenően van lehetőség további, *különös kinevezési feltételek* megállapítására, amelynek forrása tipikus jogszabály vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése. A Kit. értelmében az álláshely olyan személlyel tölthető be, aki az adott álláshely vonatkozásában megfelel a jogviszony létesítésére jogszabályban meghatározott feltételeknek, valamint a munkáltatói jogkör gyakorlója által meghatározott szakmai követelményeknek. A munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg az álláshely betöltésének szakmai feltételeit, így különösen az iskolai végzettséget, az egyéb szakképzettséget, a közigazgatási alap-, illetve szakvizsga, jogi szakvizsga, tudományos fokozat meglétét, egyéb

¹⁰³ Lásd például: Kit. 82. §.

¹⁰⁴ Lásd például: Kit. 95. §.

¹⁰⁵ Kit. 83. § (1) bekezdés.

közigazgatási tanulmányokat, a nyelvismeretet, a szakmai tapasztalatot és a képzési kötelezettség teljesítését.¹⁰⁶

A személyügyi központ¹⁰⁷ a kiválasztásnak, a lehetséges pályázók tájékoztatásának elősegítésére úgynevezett *toborzási adatbázist* működtet. A toborzási adatbázisba az a magyar állampolgár kérheti felvételét, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes és legalább érettségi végzettséggel vagy középszintű szakképesítéssel rendelkezik. A kormányzati igazgatási szerv vezetője a betöltetlen álláshely betöltése céljából a toborzási adatbázisban nyilvántartott személyek egyéni azonosításra alkalmas módon nyilvántartott adataihoz közvetlenül hozzáférhet.¹⁰⁸

A Kit. értelmében a kormányzati szolgálati jogviszony *határozott és határozatlan időre* egyaránt létrehozható, eltérő rendelkezés hiányában azonban határozatlan időre és teljes munkaidőre jön létre. A kinevezést és annak elfogadását írásba kell foglalni. A határozott idejű kormányzati szolgálati jogviszony időtartamát naptárilag vagy más alkalmas módon – így különösen meghatározott munka elvégzéséhez, feladat ellátásához vagy esemény bekövetkeztéhez kötődően – kell meghatározni.¹⁰⁹

A Kit. értelmében a *kinevezési okmány* két elkülönült okiratot foglal magában: a kormányzati szolgálati jogviszony létesítéséről szóló okiratról és a kormányzati szolgálati jogviszony tartalmi elemeit meghatározó beosztási okiratról áll. A beosztási okiratnak kötelező tartalmi elemeit a Kit. meghatározza, így annak tartalmaznia kell a kormányzati szolgálati jogviszony kezdetének napját; a kormányzati szolgálati jogviszony időtartamát; a kormánytisztviselő próbaidejének kezdő és befejező napját; a kormánytisztviselőt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv és szervezeti egység

¹⁰⁶ Kit. 58. §, lásd erről: LUDÁNYI 2022b: 47–59.

¹⁰⁷ Lásd: 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet a személyügyi központról és a Közzszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszeréről, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról.

¹⁰⁸ Kit. 83. § (3)–(4) bekezdés.

¹⁰⁹ Kit. 85. § (1)–(2) bekezdés.

megnevezését;¹¹⁰ a kormánytisztviselő munkavégzésének helyét, munkaidejét; álláshelyének besorolását és azonosítóját; álláshelyváltás esetén a korábbi és az új álláshely azonosítóját egyaránt; a kormánytisztviselő illetményét, valamint az álláshelyen ellátandó feladatok meghatározását, amely meghatározható a kormányzati igazgatási szerv szabályzatára történő hivatkozással. A kinevezési okmány ugyanakkor a kormányzati szolgálati jogviszonyt érintő egyéb kérdésekről is rendelkezhet.¹¹¹ A kinevezési okmányban – bizonyos kivételekkel – a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésekor legalább három, de legfeljebb hat hónapig terjedő *próbaidőt* kell kikötni. A próbaidő nem hosszabbítható meg, annak tartama alatt a kormányzati szolgálati jogviszonyt bármelyik fél indoklás nélkül, azonnali hatállyal megszüntetheti.¹¹²

PÁLYABIZTONSÁG, A JOGVISZONY MEGSZŰNÉSE ÉS MEGSZÜNTETÉSE

A klasszikus zárt rendszerű közszerületi életpálya egyik tradicionális *komparatív előnye* a pályabiztonság, az állás stabilitásának magánmunkajoghöz képest magasabb szintje.¹¹³ A közszerületi foglalkoztatási jogviszonyok megszűnésének és megszüntetésének rendszere Magyarországon a rendszerváltozást követően alapvetően a zárt rendszerű közszerület elveit igyekezett átültetni, így elviekben magasabb fokú állásbiztonságot garantált a közszerület alkalmazottai számára a megszűnés és a megszüntetés jogcímeinek kőgens szabályozása, a taxatív megkhatározott felmentési okok, valamint a relatíve magasabb megszüntetéssel összefüggő juttatások segítségével.

¹¹⁰ A Miniszterelnöki Kormányirodán foglalkoztatottak esetében a kormányzati igazgatási szerv megnevezését, valamint a Miniszterelnöki Kormányiroda megjelölését, továbbá a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezeti egységének megnevezését [Kit. 86. § (2) bekezdés d) pont].

¹¹¹ Kit. 86. § (1)–(4) bekezdés.

¹¹² Kit. 86. § (7) és (8)–(9) bekezdés.

¹¹³ BOSSAERT 2005: 7.

A védelem struktúrája a magyar közszolgálatban az elmúlt több mint három évtizedben jelentős mértékben *relativizálódott*, a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok jelentős részében az állásbiztonság fellazult, és egyre inkább közeledni látszik a magán-munkajogviszonyok – elviekben alacsonyabb – védelmi szintjéhez. Az egyre rugalmasabbá váló megszüntetési rendszerről tanúskodnak a közszolgálat egyes törvényeiben szabályozott megszűnési, megszüntetési jogcímek, illetve ezen belül a felmentés indokainak bővülése, a felmentési tilalmak eseteinek bizonyos körben megfigyelhető szűkülése, továbbá a megszüntetés munkáltatói oldalon felmerülő költségeinek csökkentése.

Az egyes jogállási törvények a *megszűnés és a megszüntetés jogcímait* kógens jelleggel szabályozzák. A megszüntetés a felek akaratnyilatkozatából fakad, forrása a felek egybehangzó, vagy valamelyik fél egyoldalú jognyilatkozata. A megszűnést a felek akaratán kívül álló objektív jogi tények váltják ki. Az egyes jogállási törvényekben a megszűnés és megszüntetés rendszerét az azonos dogmatikai alapok ellenére markáns eltérések jellemzik. Megjegyzendő, hogy ugyanazon törvényen belüli több jogviszony szabályozása esetén nem ritkán további eltérések is adódnak.¹¹⁴ Önmagában ebből messzemenő következtetéseket ugyan nem lehet levonni, érdemes azonban a teljesség igénye nélkül utalni arra, hogy jelenleg például a Ktt. tizennégy, a Kttv. kilenc, a Kjt. és a Hjkr. tizenkilenc, a Hszt. hét, a Küt. nyolc – helyenként összefoglaló módon megfogalmazott¹¹⁵ – megszűnési

¹¹⁴ Lásd például a Kttv.-ben a különös szabályokat a Kttv. 229. §-ában, a Ktt.-ben az egyes politikai vezetőkre irányadó különös rendelkezéseket [Ktt. 194. § (1) bekezdés, 201. § (1) bekezdés, 201/B. § (1) bekezdés, 203. § (1) bekezdés, 209. § (1) bekezdés], a kormánybiztosra lásd a Ktt. 219. § (3) bekezdését, a miniszterelnöki biztosra a Ktt. 220. § (2) bekezdését, a miniszteri biztosra a Ktt. 221. § (2) bekezdését, a közigazgatási és a helyettes államtitkár jogviszonyának megszűnésére a Ktt. 228. § (1) bekezdését, megszüntetésére a Ktt. 228. § (2) bekezdését, a hivatалvezetőre a Ktt. 258. §-át.

¹¹⁵ Lásd azokat az eseteket, amelyekhez a megszűnést a jogalkotó összefoglalóan a „törvény erejénél fogva” a „törvényben meghatározott esetekben” utalással fogja össze [Kttv. 60. § (1) bekezdés c) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés c) pont; Hszt. 80. § (1) bekezdés c) pont]. Ezek a különböző törvényekben vagy „elszórva” helyezkednek el (lásd például a Kttv.-t), vagy egy jogszabályhely tartalmazza azokat [a Hszt. 82. § (1) bekezdése

tényállást,¹¹⁶ a Kttv. és a Küt. öt, a Hjkr. hat, a Kjt. tíz, a Hszt. pedig kilenc megszüntetési jogcímet különböztet meg.¹¹⁷

Az egyes jogállási törvényekben vannak olyan *megszűnési tényállások*, amelyek valamennyi, e körben vizsgált közszolgálati foglalkoztatási jogviszony megszűnését eredményezik. Ilyen például a szolgálatvállaló halála¹¹⁸ vagy a határozott idő lejártá.¹¹⁹ Vannak olyan jogi tények, amelyek azonban csak bizonyos jogviszonyok megszűnését idézik elő (így például egy meghatározott életkor elérése,¹²⁰ az összeférhetetlenség megszüntetésének elmulasztása,¹²¹ a szolgálatadó jogutód nélküli megszűnése¹²² vagy a politikai vezetővé vagy felső vezetővé választás, illetve kinevezés¹²³). Megszűnik továbbá a kormányzati szolgálati jogviszony, illetve a közszolgálati jogviszony, amennyiben a köztisztviselő, illetve a kormánytisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megsze-

például hét ilyen esetet szabályoz). Megemlítendő, hogy a Hjkr. összefoglalóan utal a miniszteri rendeletben történő megszűnés eseteire [Hjkr. 15. § (1) bekezdés c) pont].

¹¹⁶ Kttv. 60. § (1) bekezdés; Kit. 104. § (1) és (8) bekezdés; Küt. 38. § (1) és (3) bekezdés; Kjt. 25. §) bekezdés; Hszt. 80. § (1) bekezdés.

¹¹⁷ Kttv. 60. § (2) bekezdés; Kit. 105. § (1) bekezdés; Küt. 39. § (1) bekezdés; Kjt. 25. § (2) bekezdés; Hszt. 80. § (2) bekezdés; Hjkr. 15. § (2) bekezdés.

¹¹⁸ Kttv. 60. § (1) bekezdés b) pont; Kit. 104. § (1) bekezdés b) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés b) pont; Kjt. 25. § (1) bekezdés b) pont; Hszt. 80. § (1) bekezdés b) pont; Hjkr. 15. § (1) bekezdés b) pont 2. alpont.

¹¹⁹ Kttv. 60. § (1) bekezdés a) pont; Kit. 104. § (1) bekezdés a) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés a) pont; Kjt. 25. § (1) bekezdés a) pont; Hszt. 80. § (1) bekezdés e) pont; Hjkr. 15. § (1) bekezdés a) pont.

¹²⁰ Kttv. 60. § (1) bekezdés e) pont; Kit. 104. § (1) bekezdés c) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés d) pont; Hszt. 82. § (1) bekezdés c) pont.

¹²¹ Kttv. 86. § (1) bekezdés; Kit. 60. § (1) bekezdés f) pont; Küt. 51. § (7) bekezdés; Hszt. 80. § (1) bekezdés a) pont. Mindezekhez képest jelentős eltérés, hogy a Kjt.-ben ugyanez az eset azonnali hatályú megszüntetést tesz lehetővé [Kjt. 44. § (4) bekezdés].

¹²² Kttv. 60. § (1) bekezdés g) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés e) pont; Kjt. 25. § (1) bekezdés c) pont.

¹²³ Kttv. 60. § (1) bekezdés h) pont; Kit. 104. § (1) bekezdés e) pont.

rezte.¹²⁴ A hatályos szabályozás szerint az érintettek ilyen esetben azonban kérelmezhetik, hogy a jogviszonyuk továbbra is maradjon fenn. Ha a kormánytisztviselők esetében a kormányzati igazgatási szerv – különösen fontos érdekére tekintettel – egyetért a jogviszony fenntartásával, ez önmagában nem elegendő, ugyanis a szolgálatadó köteles kikérni a Kormány véleményét a kormánytisztviselő jogviszonyának fenntartásáról, és csak abban az esetben tarthatja fenn a jogviszonyt, ha az egyetért. A Kormány véleménye köti a munkáltatót.¹²⁵ Megjegyzendő, a köztisztviselők esetében „helyi szinten” marad a döntés, azaz a közigazgatási szerv, illetve a különleges jogállású szerv mondhatja ki a végső szót a kérdésben, és nem szükséges a Kormány beleegyezése.¹²⁶

A megszüntetés jogcímei közül a közös megegyezés,¹²⁷ a próbaidő alatti azonnali hatályú megszüntetés,¹²⁸ a lemondás,¹²⁹ valamint a felmentés¹³⁰ alapvetően valamennyi civil közszolgálati jogállási törvényben szerepel, az egyes részletszabályok azonban rendkívül eltérően alakulnak.

A Kit. szerint a kormányzati szolgálati jogviszony *felmentéssel* akkor *szüntethető meg*, ha a Kormány döntése alapján létszámcsoökkentést kell végrehajtani; megszűnt a kormányzati igazgatási szervnek a kormánytisztviselő

¹²⁴ Kttv. 60. § (1) bekezdés j) pont; Kit. 104. § (1) bekezdés h) pont; Küt. 38. § (1) bekezdés g) pont. Megjegyzendő, mivel a korábban hatályos Ktv. alapján a nyugdíjasnak minősülő köztisztviselő esetében nem automatikus megszűnésnek, hanem a munkáltató mérlegelésétől függő felmentésnek volt helye [Ktv. 17. § (1) bekezdés d) pont].

¹²⁵ Lásd: Kit. 104. § (4)–(7) bekezdés.

¹²⁶ Kttv. 229. § (4) bekezdés; Küt. 38. § (1) bekezdés g) pont.

¹²⁷ Kttv. 60. § (2) bekezdés a) pont; Kit. 105. § (1) bekezdés a) pont; Küt. 39. § (1) bekezdés a) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés a) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés a) pont; Hjkr. 15. § (2) bekezdés a) pont.

¹²⁸ Kttv. 60. § (2) bekezdés e) pont; Kit. 105. § (1) bekezdés e) pont; Küt. 39. § (1) bekezdés e) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés f) pont fa) alpont; Hszt. 80. § (2) bekezdés h) pont; Hjkr. 15. § (2) bekezdés d) pont.

¹²⁹ Kttv. 60. § (2) bekezdés c) pont; Kit. 105. § (1) bekezdés b) pont; Küt. 39. § (1) bekezdés c) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés c) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés b) pont; Hjkr. 15. § (2) bekezdés e) pont.

¹³⁰ Kttv. 60. § (2) bekezdés d) pont; Kit. 105. § (1) bekezdés c) pont; Küt. 39. § (1) bekezdés d) pont; Kjt. 25. § (2) bekezdés e) pont; Hszt. 80. § (2) bekezdés d) pont; Hjkr. 15. § (2) bekezdés b) pont.

által betöltött álláshelyen ellátandó feladat vagy a kormánytisztviselő által betöltött álláshely átszervezés miatt megszűnik; a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz; a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül; a kormánytisztviselő az összeférhetlenségi nyilatkozatában, illetve az érdekeltségi nyilatkozatában, valamint a személyes kapcsolataira vonatkozó nyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közölt vagy mellőzött; a kormánytisztviselő a gazdasági összeférhetlenséggel összefüggésben az előzetes engedély kérését vagy a szükséges bejelentés megtételét elmulasztja. A kormányzati szolgálati jogviszonyt *felmentéssel meg kell szüntetni*, ha a kormánytisztviselő a hivatása gyakorlására érdemtelen; a kormánytisztviselő munkavégzése nem megfelelő; foglalkoztatást kizáró ok jut a kormányzati igazgatási szerv tudomására; a kormánytisztviselő egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan; a nők negyven év jogosultsági idővel igénybe vehető öregségi nyugdíja feltételeinek a felmentési idő leteltekor teljesítő kormánytisztviselő kérelmezi; a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonya fennállása alatt válik nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személlyé, és a nemzetbiztonsági ellenőrzéséhez nem járul hozzá, vagy nemzetbiztonsági ellenőrzése során nemzetbiztonsági kockázatot állapítottak meg, és a kormányzati szolgálati jogviszony fenntartását a jogszabály szerint arra feljogosított személy, szerv nem hagyta jóvá, azt a kormánytisztviselő a kinevezés egyoldalú módosításával összefüggésben vagy az ellene indított fegyelmi eljárás megindulásától kezdődően kéri. A kormányzati igazgatási szerv a felmentést köteles megindokolni. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie, és a kormányzati igazgatási szervnek kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.¹³¹

Az egyes felmentési tényállások arra engednek következtetni, hogy a közzszolgáltatban valójában *nem létezik kötött felmentési rendszer*, ugyanis a felmentési tényállások jelentős száma,¹³² illetve azok tág megfogalmazása

¹³¹ Kit. 107. § (1)–(3) bekezdés.

¹³² A Kttv. és a Küt. jelenleg tizenhárom, a Kit. tizennégy, a Hszt. tizenkét felmentési indokot rögzít, a Hjkr. – csakúgy, mint a korábbi Hjt. – tíz felmentési indokot ismer. A Kjt. szerint ugyanakkor csupán öt felmentési ok képzelhető el.

gyakorlatilag azt eredményezi, hogy szinte alig képzelhető el olyan felmentési ok, amelyet a Kit. ne ismerne. A Kit.-ben az érdemtelenység és a nem megfelelő munkavégzés mint felmentési okok a munkáltatói jogkör gyakorlója számára tág körben biztosítanak mérlegelési lehetőséget. Ez még akkor is így van, ha ezen esetek mindegyike az úgynevezett „kötelező”, és nem a mérlegelésen nyugvó felmentési indokok közé tartozik. A Kit. kötelező és mérlegelésen nyugvó felmentési tényállásokat szabályoz, négy tartozik az előbbi, három az utóbbi kategóriába.¹³³ A Kit. szerint felmentési indok például az érdemtelenység, amely szerint a kormánytisztviselő a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi, és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát fenntartsák.¹³⁴

A *felmentési védelemre* vonatkozó normákat is differenciáltan szabályozták a különböző jogállási törvényekben azzal, hogy a közös kiindulópont általánosságban a magánmunkajogban ismert felmondási tilalmak köre volt, habár némelyik törvényben bővebben, helyenként pedig szűkebben húzta meg a jogalkotó a mindenkori munkajogi kódexhez képest a védelemre jogosító tényállások körét.

A Kit. értelmében két hónapos a *felmentési idő*.¹³⁵ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Kit. az általános szabályhoz képest kedvezőbb rendelkezéseket ír elő azokra a kormánytisztviselőkre, akik legalább egy, illetve legalább három gyermeket nevelnek saját háztartásukban: a felmentési idő az első esetben harminc nappal, a második esetben pedig hatvan nappal meghosszabbodik, ha azt a kormánytisztviselő a felmentés közlésétől számított négy munkanapon belül kéri.¹³⁶ A kormánytisztviselőt meghatározott kivételekkel *végkielégítés* illeti meg többek között felmentés, a kormányzati igazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése esetén. A végkielégítés összege a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idejétől

¹³³ Kit. 107. § (2) bekezdés.

¹³⁴ Kit. 109. § (2) bekezdés.

¹³⁵ Kttv. 68. § (1) bekezdés; Kit. 111. § (2) bekezdés; Küt. 40. § (1) bekezdés.

¹³⁶ Kit. 155. § (1) bekezdés.

függ (így például három év esetén egyhavi, húsz év esetén nyolchavi illetménynek megfelelő összeg).

Az úgynevezett *elhelyezkedési korlátozás*, valamint az *újraalkalmazási korlátozás* a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnését követő időszakban korlátozza, illetve bizonyos körben kizárja azt, hogy a kormánytisztviselő a kormányzati igazgatás területén helyezkedhessen el. Az elhelyezkedési korlátozás mögött jól kivehető módon egy magánmunkajogi „inspiráció” húzódik meg, az lényegében a versenytilalmi megállapodás¹³⁷ közszolgálatba átültetett sajátos változata, amint azonban arról alább még szó lesz, két rendkívül lényeges eltéréssel. Az elhelyezkedési korlátozásra irányadó rendelkezések értelmében a Kormány meghatározhat olyan ágazatokat és az ágazatokon belül olyan álláshelyeket, amelyek esetében a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyának megszűnése vagy megszüntetése után az ágazati tevékenységet főtevékenységként végző gazdasági társaságnál nem létesíthet munkavégzésre irányuló jogviszonyt.¹³⁸ Ebből a megfogalmazásból arra lehet következtetni, hogy a törvény csak a magánszférában (ideértve a köztulajdonban álló munkáltatókat is) való elhelyezkedés kizárására irányul. Azt, hogy melyek ezek az ágazatok, a Kormány jelölheti ki,¹³⁹ amiből egyértelműen kitűnik, hogy az elhelyezkedési korlátozás centralizált meghatározása független az egyes kormányzati igazgatási szervektől, abba ez utóbbiaknak nincs beleszólásuk. Megjegyzendő, hogy jelenleg nincs olyan kormányrendelet, amely erről a kérdésről szólna.

Az *elhelyezkedési korlátozás időtartama* a korlátozás alá eső álláshelyen eltöltött időnek megfelelő idő, de legfeljebb két év lehet. Az illetmény megállapítása során figyelembe vehető ez a tény, ugyanakkor nem kötelező erre

¹³⁷ Mt. 228. §.

¹³⁸ Kit. 117. § (1) bekezdés.

¹³⁹ A Kit. 281. § (4) bekezdés 23. pont szerint az elhelyezkedési korlátozással érintett ágazatokat és álláshelyeket, a korlátozás alóli mentesítés szabályait, valamint az ágazati tevékenységet főtevékenységként végző gazdasági társaság meghatározásának szempontjait a Kormány rendeletben határozhatja meg.

tekintettel ellenértéket kikötni.¹⁴⁰ Ha mégis sor kerülne a munkavégzésre irányuló jogviszony (például munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony) létesítésére az elhelyezkedési korlátozás tartamán belül, az a Kit. rendelkezése alapján semmis.¹⁴¹ Szintén a semmisségre vonatkozó rendelkezések alkalmazását írja elő a törvény arra a szerződésre, amelynek keretei között az érintett a kormányzati szolgálati jogviszony időtartama alatt megszerzett információkat – akár az elhelyezkedési korlátozás tartamán kívül – „üzleti célra” használja fel.

Az *újraalkalmazási korlátozás gyűjtőkategória*, hiszen több különböző esetben nehezíti meg a kormánytisztviselő jövőbeli elhelyezkedését a kormányzati igazgatási szerveknél. Az első ilyen szabály értelmében, ha a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya azért szűnik meg felmentéssel, mert megállapítást nyert, hogy hivatása gyakorlására érdemtelen,¹⁴² a jogviszony megszűnésétől számított három évig nem létesíthet kormányzati szolgálati jogviszonyt. Ez a megoldás valójában egyfajta „mellékbüntetés” rendel az érdemtelenységhez kapcsolódó felmentéshez, amelyhez hasonló rendelkezést csak a legsúlyosabb fegyelmi büntetés, a hivatalvesztés esetében alkalmaz a törvény.¹⁴³

Az *újraalkalmazási korlátozás egyéb eseteiben* az újabb kormányzati szolgálati jogviszony létesítése nem kizárt ugyan, ám ehhez bizonyos ideig a Kormány engedélyére van szükség. Ha ugyanis a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetésére azért került sor, mert a Kormány döntése alapján létszámcsökkentést kellett végrehajtani; megszűnt a kormányzati igazgatási szervnek a kormánytisztviselő álláshelyén ellátott feladata; a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmazott, vagy azt a kormánytisztviselő a kinevezé-

¹⁴⁰ Kit. 117. § (2) és (5) bekezdés.

¹⁴¹ Kit. 117. § (4) bekezdés.

¹⁴² Kit. 107. § (2) bekezdés a) pont.

¹⁴³ A Kit. 166. § (4) bekezdése értelmében, ha a kormányzati szolgálati jogviszony hivatalvesztés miatt szűnt meg, a volt kormánytisztviselő kormányzati igazgatási szervnél három évig nem alkalmazható.

sének módosítása miatt vagy az ellene indult fegyelmi eljárás alatt saját maga kérte, újabb kormányzati szolgálati jogviszony a jogviszony megszűnésétől számított három évig csak a Kormány engedélyével létesíthető.¹⁴⁴

ELŐMENETEL, DÍJAZÁS, MOBILITÁS

A magyar közzszolgálatban a *rendszerváltást követően* a karriertípusú közzszolgálat elvei szerint az egyes jogállási törvények kivétel nélkül a közzszolga végzettségétől és a közzszolgálatban eltöltött idejétől függő előmeneteli és illetményrendszereket alakítottak ki. Ennek megfelelően az úgynevezett illetménytáblák elsődlegesen a tisztviselő szolgálati idejét és végzettségét veszik alapul (lásd például az 1. és a 2. táblázatot), ez határozza meg a szolgálatvállaló besorolását. Az *alapilletmény* az illetményalap és a fizetési fokozathoz tartozó szorzószám szorzata, ehhez tevődik hozzá az *illetménykiegészítés* és az *illetménypótlék*.¹⁴⁵ Az illetmény összege ezekben a rendszerekben függ például a nyelvtudástól, a további képzésektől, illetve egyes különleges munkavégzési körülményektől. Az illetményalap összege – az évről évre értelemszerűen újra elfogadott költségvetési törvényben való meghatározása ellenére – 2008 óta megmaradt 38 650 forintnak.¹⁴⁶ Mivel a Kttv. 2012. évi hatálybalépése óta a szorzószámokat nem módosította a jogalkotó, az alapilletmény a törvény erejénél fogva történő növekedése gyakorlatilag nem érzékelhető, az évről évre növekvő garantált bérminimum pedig „felemésztette” az előmenetel utolsó „morzsaít” is. A fizetési fokozatok rendszere így módon a Kttv. köztisztviselői tekintetében értelmét veszítette.¹⁴⁷ Az illetménynövekedés ugyanis jórészt

¹⁴⁴ Kit. 107. § (1) bekezdés a), b) és d) pont, (2) bekezdés g) pont, 117. § (8) bekezdés, 166. § (5) bekezdés.

¹⁴⁵ Kttv. 131. § (2) bekezdés.

¹⁴⁶ Lásd például: Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 65. § (1) bekezdés; Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2023. évi LV. törvény 62. § (1) bekezdés.

¹⁴⁷ Vö. H A Z A F I 2023: 44.

attól függ, hogy a Kormány milyen ütemben növeli a garantált bérminimum kormányrendeletben meghatározandó összegét. Az *önkormányzati köztisztviselők* ebből eredően azonos platformra kerültek a magánszféra garantált bérminimumon foglalkoztatott munkavállalóival, hiszen mindkét kategória alapvetően a kormányrendelet változása esetén tapasztalja a díjazásának emelkedését.¹⁴⁸ A költségvetési törvény hagyományosan felhatalmazást biztosít az illetményalap emelésére, ugyanis a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben – az önkormányzat saját forrásai terhére – a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatalánál, közterület-felügyeleténél, illetve a közös önkormányzati hivatalnál foglalkoztatott köztisztviselők vonatkozásában a Kttv.-től eltérően magasabb összegben is megállapíthatja az illetményalapot. A magasabb illetményalap szerint megállapított havi illetmény azonban nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által a *Hivatalos Értesítő*ben közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét.¹⁴⁹ Lényegét tekintve az adott helyi önkormányzat teljesítőképességétől, költségvetési helyzetétől függ az, hogy van-e tényleges előmenetel, illetve megközelíthetik-e egyáltalán az illetmények a közszféra egyéb területein dolgozókéit. Megemlítendő, hogy a rendszer merevségét oldandó a Ktv. hatálya alá tartozó köztisztviselők tekintetében már az 1990-es években egyre növekvő tendenciát mutatott az úgynevezett *személyi illetmény* intézményének alkalmazása,¹⁵⁰ amelynek segítségével a munkáltató mérlegelése szerinti illetményre szerezhetett jogosultságot. A Kttv. is átvette a személyi illetményre vonatkozó szabályozást.¹⁵¹

¹⁴⁸ Amint Hazafi Zoltán megjegyzi, e körben a karriert egyedül a címek, illetve a vezetővé válás jelentheti. HAZAFI 2023: 44.

¹⁴⁹ Lásd például: 2022. évi XXV. törvény 65. § (6) bekezdés; 2023. évi LV. törvény 62. § (6) bekezdés.

¹⁵⁰ Ktv. 42. § (5) bekezdés.

¹⁵¹ Kttv. 235. §.

1. táblázat: *I. besorolási osztály – felsőfokú iskolai
végzettségű kormánytisztviselők*

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Kormányzati szol- gálati jogviszony időtartama (év)	Szorószám
Gyakornok	1	0–1	3,1
Fogalmazó	2	1–2	3,2
	3	2–3	3,3
Tanácsos	4	3–4	3,5
	5	4–6	3,7
	6	6–8	3,9
Vezető-tanácsos	7	8–10	4,2
	8	10–12	4,4
	9	12–14	4,6
	10	14–16	4,8
Főtanácsos	11	16–19	5,1
	12	19–22	5,2
	13	22–25	5,3
Vezető-főtanácsos	14	25–29	5,6
	15	29–33	5,7
	16	33–37	5,8
	17	37 év felett	6,0

Forrás: a szerzők szerkesztése a Kttv. alapján

2. táblázat: II. besorolási osztály – érettségi végzettségű kormánytisztviselők

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Kormányzati szolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorozószám
Gyakornok	1	0–2	1,79
Előadó	2	2–4	1,9
	3	4–6	2,0
	4	6–8	2,2
	5	8–10	2,25
	6	10–12	2,3
Főelőadó	7	12–15	2,5
	8	15–18	2,6
	9	18–21	2,65
	10	21–24	2,7
	11	24–27	2,8
	12	27–29	2,85
	13	29–31	2,9
Főmunkatárs	14	31–33	3,3
	15	33–35	4,0
	16	35–37	4,2
	17	37 év felett	4,4

Forrás: a szerzők szerkesztése a Kttv. alapján

Míg a Kit. az illetményrendszert ettől teljesen eltérő alapra helyezte a maga „illetményesáv” szabályaival, a kormányzati igazgatásban a kormánytisztviselő illetményét az álláshelyhez tartozó besorolás szerinti sávon belül a *munkáltatói jogkör gyakorlója* állapítja meg, ezzel széles diszkrecionális joga van az illetmény meghatározására, azt lényegét tekintve sem a pályán eltöltött idő, sem a végzettség nem köti meg.¹⁵² A Kit. ugyan felhatalmazza

¹⁵² Lásd: LUDÁNYI 2022a: 35–52.

a munkáltatói jogkör gyakorlóját arra, hogy az illetménysávokon belül a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján határozza meg a tényleges illetményt,¹⁵³ azt nem írja elő – teljesen „szabad kezet hagyva” számára –, hogy ezeket a szempontokat miképpen, illetve milyen súllyal vegye számításba. Ennek során nem kötelező, hogy a teljesítményközpontúság érvényesüljön, hiszen egyedül a jogkör gyakorlójától függ, hogy az adott esetben figyelemmel van-e a teljesítményértékelés eredményére vagy mellőzi azt, esetleg milyen mértékben veszi azt figyelembe.¹⁵⁴ A tárgyévben a munkáltatói jogkör gyakorlója az illetmény összegét csak korlátok között *módosíthatja*,¹⁵⁵ általános szabály szerint *teljesítményértékelés* alapján.¹⁵⁶ A teljesítményértékelés alapján a kormánytisztviselő illetménye az adott besorolási kategóriához tartozó összeghatáron belül legfeljebb 20%-kal csökkenthető.¹⁵⁷ A Kit.-ből azonban hiányzik az *előmeneteli rendszer*, az *illetménykiegészítés* és az *illetménypótlékok* jelentős része. Az illetménysávokat a minisztériumok,¹⁵⁸ illetve a kormányzati főhivatalok, központi hivatalok, valamint kormányhivatalok részére¹⁵⁹ a Kit. melléklete határozza meg, ám ezt felülírja egy kormányrendelet 1. melléklete (lásd a 3. és a 4. táblázatot).¹⁶⁰

A magyar közszolgálatban általános előírás, hogy az illetménynek el kell érnie az úgynevezett *garantált bérminimumot* (ez 2024-ben bruttó 326 000 forint).

¹⁵³ Kit. 65. § (3) bekezdés.

¹⁵⁴ H A Z A F I 2023: 123.

¹⁵⁵ H A Z A F I 2023: 123.

¹⁵⁶ Kit. 134. § (5) bekezdés.

¹⁵⁷ Kit. 96. § (3) bekezdés a) pont.

¹⁵⁸ Kit. 1. melléklet I. pont.

¹⁵⁹ Kit. 1. melléklet II. pont.

¹⁶⁰ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényben meghatározottól eltérő illetménysávok megállapításáról szóló 180/2023. (V. 15.) Korm. rendelet. A Kit. 281. § (8) bekezdése felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben a Kit.-ben meghatározott illetmények alsó, illetve felső határánál magasabb összegű alsó, illetve felső határt állapítson meg.

3. táblázat: *Illetménytábla a minisztériumok részére*

Besorolási fokozat megnevezése	Illetmény alsó határa	Illetmény felső határa
kormánytanácsos	a mindenkori garantált bérminimum	750 000 Ft
vezető-kormánytanácsos	350 000 Ft	1 000 000 Ft
kormány-főtanácsos	400 000 Ft	1 250 000 Ft
vezető-kormányfőtanácsos	600 000 Ft	1 800 000 Ft
osztályvezető	700 000 Ft	1 600 000 Ft
főosztályvezető	800 000 Ft	2 000 000 Ft
helyettes államtitkár	1 300 000 Ft	2 100 000 Ft
közigazgatási államtitkár	1 500 000 Ft	2 500 000 Ft

Forrás: a szerzők szerkesztése a 180/2023. (V. 15.) Korm. rendelet alapján

4. táblázat: *Illetménytábla a kormányzati főhivatalok,
a központi hivatalok, valamint a kormányhivatalok részére*

Besorolási fokozat megnevezése	Illetmény alsó határa	Illetmény felső határa
hivatali tanácsos	a mindenkori garantált bérminimum	500 000 Ft
vezető-hivatalitanácsos	300 000 Ft	650 000 Ft
hivatali főtanácsos I.	400 000 Ft	750 000 Ft
hivatali főtanácsos II.	450 000 Ft	1 000 000 Ft
vezető-hivatalifőtanácsos	500 000 Ft	1 450 000 Ft
osztályvezető	400 000 Ft	1 450 000 Ft
főosztályvezető	550 000 Ft	2 000 000 Ft

Forrás: a szerzők szerkesztése a 180/2023. (V. 15.) Korm. rendelet alapján

A rugalmas alkalmazkodás egyik kulcsa a közszolgáltatban a *mobilitás növelése*. Ennek érdekében a különböző jogállási törvények lehetővé teszik a kinevezésben meghatározottak „áttörését”. A *kinevezéstől eltérő foglalkoztatás* körében a kormánytisztviselő kormányzati érdekből történő kirendeléssel, külszolgálati kirendeléssel, belföldi és külföldi kiküldetéssel, továbbá kormányhivatalok közötti kirendeléssel ideiglenesen a kinevezéstől eltérően is foglalkoztatható. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás a kormánytisztviselőre nézve – különösen a korára, egészségi állapotára vagy egyéb körülményeire tekintettel – aránytalan sérelemmel nem járhat. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás abban az esetben rendelhető el, ha a másik álláshelyhez tartozó feladat ellátása megfelel a kormánytisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének. A kormánytisztviselőt legalább tíz munkanappal korábban írásban kell tájékoztatni a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás elrendeléséről, valamint annak várható időtartamáról. Ezen túlmenően további – egyéni körülményeket figyelembe vevő – korlátozásokat is ismer a törvény.¹⁶¹

A fentieken túl a Kit.-ben – tekintettel arra, hogy a Kormány a munkáltató – lényegesen *leegyszerűsödött* a kormányzati igazgatási szervek közötti mobilitás, ennél fogva szükségtelenné vált az áthelyezés jogintézményének fenntartása, ami a korábbi és az új közigazgatási szerv, valamint a szolgálatvállaló háromoldalú megállapodását feltételezte.

A mobilitás körében szükséges utalni a *kinevezés* munkáltatói jogkör gyakorlója általi *egyoldalú módosításának lehetőségére* is, amely a Kttv.-ben,¹⁶² a Küt.-ben¹⁶³ több esetben is, a Púétv. alapján pedig csak egyetlen, ám különösen fontos tartalmi elem, a havi illetmény vonatkozásában jelenik meg.¹⁶⁴ A jogintézményt a maga teljességében a Kit. tartalmazza, ugyanis itt az egyoldalú kinevezésmódosítás általános és eltérést nem engedő szabály.¹⁶⁵ Következménye, hogy gyakorlatilag szükségtelenné válik a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás jogintézménye, hiszen a munkáltatói jogkör gyakor-

¹⁶¹ Kit. 99. §.

¹⁶² Kttv. 48. § (2) bekezdés. Lásd erről: KÁRTYÁS 2015b; PETROVICS 2019: 184.

¹⁶³ Küt. 39. § (2) bekezdés.

¹⁶⁴ Púétv. 43. § (1) bekezdés.

¹⁶⁵ Kit. 89. §.

lója a kinevezést hasonló tartalommal egyoldalúan is módosíthatja akár végleges, akár időleges jelleggel. A Kit. értelmében a kormánytisztviselő nem akadályozhatja meg hatékonyan a kinevezés munkáltatói jogkör gyakorlója általi egyoldalú módosítását, csupán annyit tehet, hogy a kinevezés módosításának közlésétől számított négy munkanapon belül kéri írásban a felmentését. Ezt azonban kizárólag akkor teheti meg, ha illetményének összege a kinevezésmódosítás után a korábbi illetményének 80%-át nem éri el;¹⁶⁶ a munkaideje változik; a munkavégzésének helye a település határán kívülre változik; iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának meg nem felelő feladatok ellátására kötelezik; a munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai vezetői álláshelyen foglalkoztatott kormánytisztviselőt ügyintézői álláshelyre helyezi; elhelyezkedési korlátozás alá eső álláshelyen kívánja továbbfoglalkoztatni, valamint a kinevezés módosítására a meghatározott esetekben úgynevezett álláshelycseré miatt kerül sor.¹⁶⁷ Megjegyzendő, hogy amennyiben a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetésére a kinevezés egyoldalú módosítása miatt azért kerül sor, mert azt maga a kormánytisztviselő kéri, a jogviszony megszűnésétől számított három évig csak a Kormány engedélyével létesíthet újabb kormányzati szolgálati jogviszonyt.¹⁶⁸ Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a számára jelentős hátránnyal járó kinevezésmódosítás helyett a felmentés alternatíváját választó kormánytisztviselő karrierje nem csupán egy pillanatra, hanem tartósan is „kettétörhet”, hiszen nincs garancia arra, hogy utóbb a Kormány jóváhagyja a kormányzati szolgálati jogviszony ismételt létesítését, ha másutt találna magának állást.

¹⁶⁶ A kormánytisztviselő megállapított illetménye ugyanakkor a Kit. 134. § (5) bekezdése értelmében teljesítményértékelés alapján módosítható.

¹⁶⁷ Kit. 89. § (3) bekezdés.

¹⁶⁸ Kit. 117. § (8) bekezdés.

TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS

A teljesítményértékelés *változó szerepet tölt be* a magyar közzszolgáltatban. Jelenleg a Kit. hatálya alatt nem írja elő a törvény kötelezően, így jelentősége is csökkent. A teljesítményértékelés a kormánytisztviselő munkateljesítményének munkáltatói jogkör gyakorlója általi írásbeli értékelése. Amint a Kit. fogalmaz, a *teljesítményértékelés* csupán szükség szerint, a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján végezhető el, ám a kormánytisztviselő kérelme esetén a munkateljesítményét tárgyévben egyszer értékelni kell. A teljesítményértékelés alapján a kormánytisztviselő illetménye az adott besorolási kategóriához tartozó összeghatáron belül legfeljebb 20%-kal csökkenthető, illetve legfeljebb 30%-kal növelhető, továbbá részére teljesítményelismerés fizethető. A kormánytisztviselő megállapított illetménye teljesítményértékelés alapján módosítható általános szabály szerint, kivéve, ha azt a kormánytisztviselő által betöltött álláshely besorolási kategóriájának módosulása teszi szükségessé.¹⁶⁹ A teljesítményértékelés megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő közzszolgálati jogvitát kezdeményezhet.

A kormánytisztviselő teljesítményértékelésének *részletes szabályait* a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről szóló 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet határozza meg. A teljesítményértékelésnek – amely elektronikus formában történik – *kötelező eleme* az álláshelyen ellátandó feladat végrehajtásának értékelése, valamint az e feladatok végrehajtásához kapcsolódó alap- és szakmai kompetenciák értékelése. A teljesítményértékelés *kiválósági elemeket* is tartalmazhat, ilyen a stratégiai célokban való közreműködés, az év közbeni többletfeladatok ellátása, a határidő előtti feladatteljesítés, valamint az innovatív feladatmegoldás, új szakmai módszerekre való törekvés.¹⁷⁰ Az értékelő vezető a kötelező elemeket egyenként 0–80 pontig terjedő, az értékelni kívánt kiválósági elemeket 0–20 pontig terjedő mérőskálán értékeli. Öt teljesítményszintet különböztet meg a végrehajtási rendelet:

¹⁶⁹ Kit. 134. § (5) bekezdés.

¹⁷⁰ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés, 3. § (1) bekezdés, 4. § (1) bekezdés.

a kivételes, a jó, a megfelelő, az átlag alatti, valamint az elfogadhatatlan teljesítményszintet.¹⁷¹

A *helyi önkormányzatok köztisztviselői* esetében a fentiektől eltérően a munkateljesítményt a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva köteles írásban értékelni. A teljesítményértékelésnek itt is vannak kötelező és ajánlott elemei. Legalább két teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a kormánytisztviselő *minősítését*. Minősíteni az első teljesítményértékeléstől számított egy évet követően kell. A teljesítményértékelés alapján a köztisztviselő számára jutalom fizethető, a minősítés alapján szakértői, illetve vezetői utánpótlás-adatbázisba helyezhető. A teljesítményértékelés, minősítés tartalma hibás vagy valótlan ténymegállapításának, személyiségi jogát sértő megállapításának megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő közszolgálati jogvitát kezdeményezhet.¹⁷²

JOGOK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK

A jogok és kötelezettségek taxatív *felsorolása* a magyar közszolgálatban – amint a foglalkoztatási jogviszonyokban általánosságban – *nem lehetséges*, a jogviszonyok tartalmát ugyanis nemcsak a jogszabályi rendelkezések és a szolgálatadó normatív, illetve egyedi utasításai, hanem az adott szakma vagy hivatás íratlan szabályai is befolyásolják. A meghatározó jelentőségű tartalmi elemeket ugyanakkor lehetséges számba venni.

A közszolgálatban különös jelentőséggel bírnak az *általános magatartási követelmények*, így például a felek kölcsönös együttműködési kötelezettsége,¹⁷³ illetve ennek részeként a tájékoztatási kötelezettség. Általános elvárás, hogy a felek magatartásának valamennyi jogviszonyban meg kell felelnie a jóhiszeműség és tisztesség követelményének,¹⁷⁴ a joggal való vissza-

¹⁷¹ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 5. § (1) és (3) bekezdés.

¹⁷² Kttv. 130. § (1)–(6) bekezdés.

¹⁷³ Lásd például: Kit. 63. § (1) bekezdés; Kttv. 9. § (2) bekezdés; Küt. 9. § (2) bekezdés; Hszt. 3. §; Hjkr. 3. § (2) bekezdés.

¹⁷⁴ Lásd például: Mt. 6. § (2) bekezdés; Kit. 63. § (1) bekezdés; Kttv. 9. § (2) bekezdés; Küt. 9. § (2) bekezdés; Hszt. 3. §; Hjkr. 3. § (2) bekezdés.

elés tilalmának,¹⁷⁵ a szolgálatadót pedig általánosságban köti az egyenlő bánásmód követelménye,¹⁷⁶ valamint a személyiségi jogok védelmének követelménye.¹⁷⁷

Valamennyi közszolgálati foglalkoztatási jogviszony tekintetében a szolgálatvállaló lényeges kötelezettsége mindenekelőtt a *rendelkezésre állás és a munkavégzés*, amelyek szorosan összefüggnek egymással. Ez alapján az alkalmazott köteles a munkáltató rendelkezése szerinti teljesítésre,¹⁷⁸ a szolgálat ellátására. A rendelkezésre állási kötelezettségre a jogállási törvények lényegében azonos módon utalnak, amikor kimondják, hogy a szolgálatvállaló köteles a számára előírt helyen és időben munkavégzésre, illetve szolgálatra képes állapotban megjelenni, és ezt az állapotot fenntartani.¹⁷⁹ A munkavégzési kötelezettséget¹⁸⁰ – amelyet köteles az alkalmazott személyesen ellátni – a kinevezésben meghatározott munkakör, feladatkör, illetve álláshely határolja be. A szolgálatvállaló köteles a munkáltató által adott jogszerű utasítások teljesítésére.

A szolgálatadó jogosult a *munkáltatói jogkör gyakorlására*, azaz mindazon jogok összességét birtokolja, amelyek a munkáltató pozícióinak velejárói.¹⁸¹ Valamennyi közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyban megilleti a munkáltatót az irányítási jog, a felügyelet joga,¹⁸² a fegyelmezés joga, a közszolgálatban foglalkoztatott minősítésének (értékelésének) joga.¹⁸³

¹⁷⁵ Kit. 64. §; Kttv. 10. §; Kü. 10. §; Hszt. 4. §; Hjkr. 3. § (4) bekezdés (ez utóbbi a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét szabályozza).

¹⁷⁶ Kttv. 13. §; Hszt. 5. §; Hjkr. 3. § (4) bekezdés. A Kit. és a Kü. ezt önálló kötelezettségként nem nevesíti, ám az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény valamennyi közszolgálati munkáltatóra és jogviszonyra irányadó [Ebk. 3. § (1) bekezdés a) pont, 4. §].

¹⁷⁷ Kit. 67. §; Kttv. 11–12. §; Kü. 11. §; Hszt. 256. §, 287/J. §.

¹⁷⁸ KISS 2005: 149.

¹⁷⁹ Kit. 93. § (1) bekezdés a) és b) pont; Kttv. 76. § (1) bekezdés b) és c) pont; Kttv. 47. § (1) bekezdés b) és c) pont; Hszt. 102. § (1) bekezdés a) pont.

¹⁸⁰ ROMÁN 1989: 133–137.

¹⁸¹ KISS 2005: 177.

¹⁸² Vö. ROMÁN 1989: 169.

¹⁸³ Kit. 96. §; Kttv. 75. § (1) bekezdés j) pont; Kü. 46. § (1) bekezdés i) pont; Hszt. 111–113. §.

A munkáltató fő kötelezettsége a *munka díjazása*¹⁸⁴ és a *foglalkoztatási kötelezettség*, amely alapján a munkáltatónak biztosítania kell az alkalmazott munkaköre, feladatköre ellátásához szükséges tárgyi és személyi feltételeket. Ezzel szoros összefüggésben kötelessége a feladatok ellátásának oly módon történő megszervezése, hogy a szolgálatvállaló a jogviszonyból eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja, a munkáltató köteles továbbá megadni a munkaköri feladatok elvégzéséhez szükséges tájékoztatást és irányítást is.¹⁸⁵ A munkáltató gondoskodási kötelezettsége számos egymással összefüggő, ugyanakkor meglehetősen különböző – védelmi jellegű, illetve az alkalmazott vagyoni, szociális helyzetét befolyásoló támogatási-ellátási jellegű¹⁸⁶ – kötelezettséget foglal magában. Ilyen például az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeinek biztosítása, az egyenlő bánásmód követelménye, de fellelhetők egyes elemei a munkaidő és a pihenőidő, a kártérítési felelősség, valamint az egyes juttatások szabályozásával összefüggésben is.¹⁸⁷

A *foglalkoztatottak jogai* általában a munkáltató kötelességeinek tükörképeként jelennek meg.¹⁸⁸ Így például a foglalkoztatási kötelezettséggel szemben a munkához való jog és a megfelelő munkafeltételekhez való jog, a díjazás fizetésének kötelezettségével szemben a díjazáshoz való jog, a gondoskodási kötelezettség párjaként többek között a személyiségi jogok védelme vagy a magánélethez való jog található. E körön kívül megjelennek a munkavállalói jogok katalógusában a kollektív jogok is, úgymint a koalíciós szabadságjogok, a participációs jogok, illetve a sztrájkhoz való

¹⁸⁴ Mt. 42. § (2) bekezdés b) pont; Kit. 91. § (1) bekezdés h) pont; Kttv. 75. § (1) bekezdés h) pont; Kü. 46. § (1) bekezdés g) pont; Hszt. 163. §; Hjkr. 24. § (1) bekezdés.

¹⁸⁵ Kit. 91. § (1) bekezdés e) és f) pont; Kttv. 75. § (1) bekezdés b), e) és f) pont; Kü. 46. § (1) bekezdés b), d) és e) pont; Hszt. 101. § (1) bekezdés a), b) és c) pont.

¹⁸⁶ ROMÁN 1989: 158.

¹⁸⁷ KISS 2005: 196–202.

¹⁸⁸ KISS 2005: 211–213; LEHOCZKYNÉ KOLLONAY 2000: 163; KUN 2015: 151.

jog. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a magyar közzszolgáltatban jellemző a kollektív jogok korlátozása, illetve egyes kollektív jogok kizárása.¹⁸⁹

A közzszolgáltatáshoz kapcsolódó *többletjogok és többletkötelezettségek* meghatározása során az életpálya jelentéstartalmából, valamint a társadalom közzszolgáltatással szemben támasztott elvárásaiból és a közzszolgáltat tekintetében érvényesülésre törvő alapvető elvekből szükséges kiindulni. A közös közzszolgálati értékek közül több törvényben megjelenik a pártatlanság, a törvényesség, a szakmaiság, a hatékonyság, a nemzeti érdekek szolgálata, a hivatalhoz méltó magatartás, valamint a kiszámítható életpálya kívánalma.¹⁹⁰ Magyarországon meghatározó jelentőséggel bírnak a különbözö jogállási törvényekhez köthető etikai normák, illetve összeférhetetlenségi szabályok.

A *Kit.* értelmében a kormányzati igazgatási szerv köteles a kormánytisztviselői eskütételt megszervezni; a kormánytisztviselőt a kinevezésében

¹⁸⁹ Lásd például a sztrájkjog kizárását bizonyos közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tekintetében [a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 3. § (2) bekezdés], vagy a kollektív szerződés kötésének kizártságát e jogviszonyok jelentős részében. A *Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról* 2. pontja a sztrájk kezdeményezésének jogát az Sztv.-vel ellentétesen – amely szerint a sztrájkjog a dolgozókat és nem valamely szervezetként működö kollektív munkajogi jogalanyt illeti meg – csak a Megállapodást aláíró, valamint a Megállapodáshoz csatlakozó szakszervezetek, továbbá azok munkahelyi szervei számára biztosítja (MK 1994/8.) *Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról*. Lásd továbbá: BERKE 2019: 302–304; KÁRTYÁS 2015a: 152–153. Lásd a sztrájkjog ily formában történö korlátozásáról BERKI 2022: 44–46. Itt említhető meg a szakszervezeteken túlmenöen a kormánytisztviselők, valamint a rendvédelmi szervek hivatásos állománya tagjainak, szerződéses határvédász tagjainak, rendvédelmi igazgatási alkalmazottainak, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyöri státuszú foglalkoztatottjainak önkormányzattal rendelkező szakmai, érdekképviseleti közttestülete, a Magyar Kormánytisztviselői Kar, illetve a Magyar Rendvédelmi Kar, amelyek ugyancsak ellátnak érdekképviseleti tevékenységet, ezen túlmenöen konzultációs, véleményezési, illetve participációs jogosultságokat is gyakorolnak. A Púétv. alapján a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban – ellentétben a pedagógusokra korábban irányadó Kjt. rendelkezéseivel – ma már nem érvényesülnek a részvételi jogok (azaz sem „üzemi”, sem „közalkalmazotti tanácsot” nem ismer a törvény).

¹⁹⁰ Lásd például: *Kit.* 65–66. §, 92. §; *Kttv.* 83. § (1)–(2) bekezdés; *Küt.* 50. § (1)–(2) bekezdés; *Hszt.* 14. §.

foglaltak és a jogszabályok, valamint a közszolgálati szabályzat alapján az adott álláshelyen foglalkoztatni; a kormánytisztviselő részére az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit, valamint a munkavégzéshez szükséges feltételeket biztosítani; a kormánytisztviselő feladatainak ellátásához szükséges követelményeket (végzettség, szakképzettség, szakképesítés, tapasztalat, képességek) írásban rögzíteni; a feladatok ellátását úgy megszervezni, hogy a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja; a feladatok elvégzéséhez szükséges tájékoztatást és iránymutatást megadni; a munkáltatói jogkör gyakorlója által előírt vagy engedélyezett, a kormánytisztviselő feladataival kapcsolatos indokolt és szükséges képzést és továbbképzést biztosítani; a kormánytisztviselőnek az illetményét és egyéb járandóságait megfizetni; a kormánytisztviselőnek a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó kötelezettségek teljesítése során indokoltan felmerült költségeit megtéríteni, valamint biztosítani annak lehetőségét, hogy a kormánytisztviselő érdekképviselői tevékenységével kapcsolatos jogait gyakorolhassa.¹⁹¹ A Kit. alapján a kormánytisztviselő köteles az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban megjelenni; munkaideje alatt – munkavégzés céljából, munkára képes állapotban – a kormányzati igazgatási szerv rendelkezésére állni és a munkáltató utasítása szerint munkát végezni; munkáját személyesen ellátni; feleltesse utasítását az e törvényben foglaltak alapján végrehajtani; a feladatait a köz érdekében, a tőle elvárható szakértelemmel és gondossággal, a jogszabályoknak és a vezetői döntéseknek megfelelően ellátni; általában olyan magatartást tanúsítani, hogy az más egészségét és testi épségét ne veszélyeztesse, munkáját ne zavarja, anyagi kárt vagy helytelen megítélést ne idézzon elő; a minősített adatot megtartani, ezen túlmenően illetéktelen személynek és szervnek nem adhat tájékoztatást olyan tényről, amely tevékenysége során jutott tudomására, és amelynek kiszolgáltatása az állam, a kormányzati igazgatási szerv, valamely munkatársa vagy az állampolgár számára hátrányos vagy előnyös következményekkel járna.¹⁹²

¹⁹¹ Kit. 91. § (1) bekezdés.

¹⁹² Kit. 93. § (1) bekezdés.

FŐTISZTVISELŐK

A Kit. alapján a *politikai felső vezető* (a miniszterelnök, a miniszter, a miniszterelnök politikai igazgatója, a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója és az államtitkár, valamint a *politikai vezető*, azaz a főispán) politikai szolgálati jogviszonyban áll. A *szakmai felső vezető* (például közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és vezetőjének helyettese, kormányhivatal főigazgatója), valamint a *szakmai vezető* (például a kormányhivatal igazgatója, járási hivatal vezetője és vezetőjének helyettese, főosztályvezető, osztályvezető) ettől eltérően kormányzati szolgálati jogviszonyban állnak.¹⁹³

A Kit. valamennyi kategória tekintetében ismer az *általánostól eltérő különös rendelkezéseket* (így például a jogviszony létesítése, az összeférhetetlenség, a vagyoni nyilatkozat-tétel kötelezettsége, az adatnyilvánosság, a jogviszony megszűnése és megszüntetése, az illetmény, a juttatások, a jogalap nélkül kifizetett illetmény visszakövetelése, a szabadság, a fegyelmi és a kártérítési felelősség vonatkozásában).

KORMÁNYZATI SZEMÉLYZETPOLITIKA

A közszolgálati *személyzetpolitika* általánosságban „valamennyi közszolgálati pragmatikai elemre vonatkozó, hosszú távra szóló, valamilyen kormányzati »döntésben« kifejeződő, fejlesztési elképzelések, célkitűzések, valamint azok megvalósítását szolgáló jogi és HR-eszközök, illetve -módszerek konzisztensen egymásra épülő rendszere, amelyek érvényesülését intézményesült kormányzati felelősség és cselekvőképesség biztosítja”.¹⁹⁴ Amint arra a szakirodalom rámutat, Magyarországon sokáig *hiányzott* a közszolgálat koncepcionális, stratégiai fejlesztése, az *egységes közszolgálati pragmatika*. Az egységes közszolgálati szabályozás – amint azt láthattuk – a rendszer-

¹⁹³ Kit. 3. § (2)–(4), (6)–(8) bekezdés.

¹⁹⁴ H A Z A F I 2019a: 20.

váltás után *sem alakult ki*, és a széttartó, töredezett szabályozás továbbra is jellemzője a magyar közszolgáltatásnak. Ebben hozott változást 2011-ben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program,¹⁹⁵ illetve a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Program.¹⁹⁶ E programok keretei között meghatározták „a közszolgálat és az emberi erőforrás-gazdálkodás fejlesztésének irányait és céljait, amelyek alapjául szolgálnak a jelenlegi fejlesztéseknek”.¹⁹⁷ A kormányzati személyzetpolitika kialakításáért felelős szervekről lásd fent *A közszolgálat működtetésében részt vevő szervek* című alfejezetet.

UTÁNPÓTLÁS, LÉTSZÁMGAZDÁLKODÁS

Az utánpótlás-biztosítás érdekében áll a közigazgatási szakmai gyakorlat támogatására vonatkozó *ösztöndíj*, amelynek eredményeként az ösztöndíjas a kormányzati igazgatási szervvel áll ösztöndíjas jogviszonyban. Az ösztöndíjas jogviszony beszámít a szolgálati elismeréshez szükséges időtartamba, a közigazgatási szakvizsgáláshoz szükséges gyakorlati időbe és a közigazgatási gyakorlatba is. A *Magyar Köztársasági Ösztöndíjprogram* célja, hogy a magasan képzett és idegen nyelveket beszélő pályakezdőket megszólítsa, és számukra tegye vonzóvá a közigazgatást. A belföldi és külföldi szakmai és munkatapasztalat-szerzést a programban mentorok is segítik.

A Kit. bevezette az úgynevezett *álláshelyalapú létszámgazdálkodást*.¹⁹⁸ Ennek alapja az *Alapfogalmak* című alfejezetben említett álláshely, amely a kormányzati igazgatásban rendelkezésre álló humán erőforrás feladatközpontú elosztásának eszköze.¹⁹⁹ A kormányzati igazgatási szervek ezeken az álláshelyeken létrehozott jogviszonyok keretein belül látják el a feladataikat. A Kit. az álláshely két típusát különbözteti meg: az alaplétszámba

¹⁹⁵ Lásd: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011: 44.

¹⁹⁶ Lásd például: a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat.

¹⁹⁷ HAZAFI 2018: 54.

¹⁹⁸ Lásd: LUDÁNYI 2019a: 41–55.

¹⁹⁹ Kit. 280. § (1) bekezdés 1. pont.

tartozó álláshelyet, valamint a központosított álláshelyállományba tartozó álláshelyet. A kormányzati igazgatási szerveknél jogviszony csak álláshelyen hozható létre. Az álláshely a Kormány által meghatározott besorolási kategóriával bír, egyedi azonosítóval rendelkezik, és ahhoz meghatározott feladat ellátása kötődik. Az álláshely betöltésének szakmai feltételeit ugyanakkor a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg.²⁰⁰

PÁLYÁRA VONZÁS, BEILLESZTÉS, MEGTARTÁS

A *pályára vonzás* szempontjából meghatározó fontosságú tényező minden bizonnyal az illetmény, a közzszolgálati pálya presztízse, megbecsültsége, a kiszámíthatóság és az előreláthatóság, valamint a viszonylagos stabilitás, a pályabiztonság. Mindezek szerepet játszanak a pályára vonzás és a szervezetbe való integrálódás, valamint a pályán való megtartás szempontjából is.

Megállapítható, hogy a munkáltatói hatalom, az alakító jogok, illetve a mérlegelési jogkörben meghozott döntések horizontja egyre távolul a közzszolgálatban, a közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok szolgálatvállalóinak alárendeltsége markánsan van jelen e jogállásokban, a jogviszony stabilitását, kiszámíthatóságát, valamint a munkához való jogok érvényesülését segítő garanciák pedig egyre gyengülnek.²⁰¹ A közzszolgálat aktuális működésében nem feltétlenül fedezhető fel a *rendszer szintű stabilitás*. A hivatali működésre „alulnézetből” az *ad hoc* megoldások jellemzők, a jövedelem emelkedése nem előrelátható, ráadásul kiszámíthatóság és stabilitás hiányában a tisztviselőknek nincs jövőképük, ami demotiváló lehet, és hátrányosan befolyásolhatja a professzionális munkaerő közzszolgálatba bevonzásának és megtartásának képességét.²⁰²

A klasszikus karrierrendszere jellemző előmeneteli rendszerek *komparatív előnyeinek eróziója* ronthatja a közzszolgálat vonzerejét, ami utánpótlási problémákhoz és fluktuációhoz vezethet, és ez a szervezeten belül mara-

²⁰⁰ MÉHES–TAKÁCS 2021: 145–146.

²⁰¹ HAZAFI 2023: 12.

²⁰² KELŐ 2020: 19.

dók moráljára, elkötelezettségére is negatív hatással lehet.²⁰³ A fluktuáció fokozódása szintén növekedő terheket jelenthet a szolgálatvállalóra, aki ezen keresztül a munkakörülmények romlását tapasztalhatja. Mindez befolyásolhatja a munkahelyi atmoszférát és fokozhatja a negatív stressz hatásait. Ha mindez a közszolgálat által nyújtott szolgáltatások színvonalának csökkenésével is jár, ronthatja a közszolgálat megítélését, tekintélyét, és akár már rövid távon is hátrányosan befolyásolhatja a munkaerővonzó és -megtartó képességét.²⁰⁴

Az alcímben jelzett kérdésekhez kapcsolódik az *előmenetel* és a *pályabiztonság*²⁰⁵ követelménye is. Az előmenetelhez való jog, valamint az előmenetel biztosításának kötelezettsége a közszolgálati életpályához kötődő komparatív előnyök közé sorolható, ekként elengedhetetlen eleme a zárt rendszerű közszolgálatnak, a közszolgálati életpályának, egyúttal közvetlen hatása van a közszolgálat munkaerő-megtartó képességére, főként azon oknál fogva, hogy a törvényben meghatározott előmeneteli rendszer szoros összefüggésben van az illetményrendszerrel.

A Kit. szabályai az *illetmények* felső határának emelésére minden bizonynyal a kormánytisztviselők anyagi elismerésén keresztül gyakorolnak hatást a pályára vonzás, illetve a megtartás tekintetében. A kormánytisztviselő érdemelismerésekben is részesíthető, ilyen az írásbeli dicséret, a teljesítmény elismerése, a motivációs elismerés, valamint a szolgálati elismerés.²⁰⁶ Ezen túlmenően a Kit. ismeri a céljuttatást, a cafeteriajuttatást, az egyéb, a lakhatási, szociális, tanulmányi jellegű juttatásokat, illetve támogatásokat.²⁰⁷ Hasonló célt töltönek be a gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselők számára meghatározott, általánoshoz képest *kedvezőbb rendelkezések* (például munkaidőre vonatkozó korlátozások, képzés támogatása, felmentési időre vonatkozó kedvező szabályozás, gyermek után járó pótszabadság, szülői szabadság, gyermek gondozása céljából igénybe vehető fizetés nélküli szabadság, gyermek születéséhez kapcsolódó munkaidő-kedvezmény,

²⁰³ DEMMKE–MOILANEN 2012: 5.

²⁰⁴ VÁRADI 2014: 144.

²⁰⁵ Lásd erről például: LINDER 2013: 197–216, valamint LUDÁNYI 2019b: 113–116.

²⁰⁶ Kit. 141–145. §.

²⁰⁷ Kit. 146–151. §.

kötelező részmunkaidő, cafetériaajuttatás, otthoni munkavégzés, családalapítási, iskolakezdési, gyermeknevelési, valamint táboroztatási támogatás).²⁰⁸ A rugalmas munkavégzés ígérete (lásd távmunka, otthoni munkavégzés)²⁰⁹ szintén a munkaerő megtartásának célját képes szolgálni.

REFORMOK

A magyar közszolgálat foglalkoztatási rendszere az elmúlt több mint három évtized alatt folyamatos mozgásban volt.²¹⁰

A kormányzati személyzetpolitikát jelentősebb részben egymással ellentétes hatású folyamatok által meghatározott, *pillanatnyi problémák megoldására* koncentráló jogalkotás uralta. Például a 2006-ban felvetődött egységes közszolgálati törvény létrehozásának gondolata alapvetően a zárt, weberi elveken nyugvó karrierrendszerű közszolgálat bázisáról indult ki, hangsúlyt helyezve az előmeneteli és az illetményrendszer problémáinak megoldására.²¹¹ Emellett azonban a közszolgálati kultúraváltást szorgalmazó, emberierőforrás-gazdálkodás elvein megfogalmazott személyzetpolitikai megközelítése körében többek között a munkakörelemzésre, a teljesítményarányos díjazásra, a kompetenciaalapú készségfejlesztésre koncentrált, amely már egyértelműen a New Public Management gondolatisága körében fogant. Végül sem az egységes közszolgálati törvény, sem az ambiciózus, emberierőforrás-gazdálkodási intézmények meghonosítását szorgalmazó reformkísérlet nem valósult meg (2010-ig ez utóbbiból lényegében csupán a teljesítményértékelés rendszerét vezették be, ám abban a formában idővel ez is a múlt részévé vált).²¹² Hasonlóan ehhez a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot is átjárta a kettősség: rendszerszintű javaslatain a *weberiánus elvek*, szervezeti szintű javaslatain a *New Public Management*

²⁰⁸ Kit. 152–163. §.

²⁰⁹ Kit. 125–126. §.

²¹⁰ A rendszerváltást követő kormányzati ciklusok különféle reformprogramjairól átfogóan lásd HAZAFI 2019a: 24–25.

²¹¹ VADÁSZ 2006: 78–79.

²¹² Lásd erről bővebben: HAZAFI 2023: 30–32.

hatása volt megfigyelhető.²¹³ A közszolgálati szabályozást emellett közvetlenül befolyásolták a *költségvetési*, valamint az *egyedi szervezeti érdekek* mentén meghozott döntések.²¹⁴

Annak ellenére, hogy a magyar közszolgálatot a 2000-es évektől a „folyamatos és gyakran változó irányú reformtörekvések”²¹⁵ jellemzik, az évezred első évtizedét a New Public Management ideológiai alapjaira építve az „olcsó és kicsi állam”²¹⁶ kívánalma, a piacosítási törekvések uralták. A második évtizedet azonban a „visszakanyarodás”, a neoweberiánus közszolgálat értékeinek a hangoztatása, valamint az ezen nyugvó, de a rugalmasság követelményét megvalósító közszolgálat megteremtése határozta meg.²¹⁷ Ugyanakkor ez csupán a felszín, mivel a kommunikáció szintje alatt, a gyakorlati megvalósítás során ezek a törekvések nem kristálytiszta érvényesültek, illetve érvényesülnek, részben azért, mert a deklarált céloknak ellentmondó lépések is jellemzik a jogalkotást, részben pedig azért, mert az irányváltások folyamatosak. Összességében nem túlzás kijelenteni, hogy sokszor a magyar közszolgálatban *hiányzott a hosszú távon gondolkodó és következetes személyzeti politika*.²¹⁸

Az „egységesebb” közszolgálat megvalósításának kísérleteként is lehet tekinteni a 2011-ben született *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programra*.²¹⁹ E dokumentum maga is elismerte a stratégiai gondolkodás hiányát, kritikával illette az akkor még hatályban lévő Ktv. jelentős számú módosítását, és rámutatott arra, hogy a jogalkotó a szabályozási struktúra átalakításától remélte a hatékonyabb és igazságosabb közszolgálatot. Akként foglalt állás, hogy egy úgynevezett rendszerirányító szellemi centrumnak kellene meghatároznia a személyzetpolitika irányait és elveit, biztosítani

²¹³ Lásd: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011: 44, valamint H A Z A F I 2 0 2 3 : 33.

²¹⁴ PETROVICS 2014: 91.

²¹⁵ LINDER 2018: 76.

²¹⁶ LINDER 2018: 76.

²¹⁷ LINDER 2018, valamint BALÁZS 2016: 21.

²¹⁸ LINDER 2018: 76.

²¹⁹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011.

a megvalósítását, mindeközben felül kell emelkednie az ágazati érdekeken.²²⁰ A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program is követelményként fogalmazta meg, hogy a stabilitást és a kiszámíthatóságot szükséges ötvözni „a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást feltételező hatékonyság és a teljesítmény” értékeivel.²²¹ A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program egyebek mellett a három hivatásrend (civil közszoigálat, rendvédelem, honvédség) közötti átjárhatóságot és a különböző szabályozások összehangolását hirdette meg. A célkitűzés szerint meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy az egyes hivatásrendek életútjai ne egymástól elszigetelten, egymás mellett fussanak, és létre kell hozni azokat a közös kapcsolódási pontokat, amelyek segítségével lehetővé válik az úgynevezett horizontális mobilitás, azaz az életutak közötti váltás is.²²² A közeledés lassú folyamata ugyanakkor teljesen leállt, miután egymás után megszülettek az egyes hivatásrendek újabb jogállási törvényei.

A közszoigálat szabályozását évtizedeken keresztül egyfajta „szabályozás-centrikusság” ölelte körül, amely önmagában a jogi szabályozási struktúra módosításától remélte azt, hogy annak rendszere hatékonyabbá váljon.²²³ Úgy tűnik, hogy az évtizedeken átívelő jogi voluntarizmus a Kit. elfogadása után sem lankad. A folyamatos reformok és kiigazítások szükségessége már önmagában is annak a jele lehet, hogy azok hosszú távú koncepció hiányában nem hoznak eredményt.²²⁴ Mindez napjainkban is érezteti hatását, amely hagyaték meghatározza a közszoigálat szabályozását, a jogállási törvényeket, és otthagya lenyomatát a közszoigálati jog jogintézményein, valamint a közszoigálatról való mindennapi gondolkodáson.²²⁵

²²⁰ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011: 43.

²²¹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011: 44. Lásd: H A Z A F I 2019b: 44.

²²² Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011: 45.

²²³ Vö. H A Z A F I 2012a.

²²⁴ Hasonló megállapításra jut az államigazgatási reformokkal összefüggésben Kovács Éva és Hajnal György is: „a nagyívű, gyakran túlságosan ambiciózus és irányukat rövid időközönként, hektikusan változtató reformoknak nem volt módjuk kiteljesedni.” KOVÁCS–HAJNAL 2016: 529.

²²⁵ PETROVICS 2014: 91.

Amint azt Hazafi Zoltán kiemeli, a Kit. *új korszakot* jelent a magyar közzszolgálati jogi szabályozásban. Ezzel a magyar jogalkotó ugyanis lezárta az „útkeresés” folyamatát, és szakított az addigi, alapvetően karrierrendszerű – illetve hozzátehetjük, retorikai szinten legalábbis ahhoz kötődő – közzszolgálattal. Az útkeresés két szélső értékét a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program víziója, azaz az „erős állam” és „a közjogi alapokon álló, stabil, kiszámítható, speciális szakmai-etikai elvárásokra épülő közzszolgálat”,²²⁶ valamint az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LIII. törvényben (a továbbiakban: Áttv.) tetten érhető nyitott és rugalmasabb közzszolgálat programja képviselte.²²⁷ Megítélésem szerint a helyzet azonban nem ilyen egyszerű, tudniillik nem arról van szó, hogy a jogalkotó a Kit.-tel (és annak elfogadását követően a későbbi törvényekkel) végképp eldöntötte volna, hogy a Kit. szerinti megoldást fogadja el érvényesnek „innentől kezdve” a közzszolgálat valamennyi szegmentumára. Ugyanis a Kit. valóban szakított a klasszikus életpályamodell-szerű közzszolgálat gondolatával, sok tekintetben a helyi munkáltatói szintet is bevonva a normák kialakításának folyamatába (és ezzel bizonyos mértékű decentralizációt is megvalósított), ugyanakkor a zárt közzszolgálati rendszerekre jellemző megoldásokat is jelentős súllyal alkalmaz – ideértve a központosított létszámgazdálkodást, az összeférhetetlenségre, a hivatásetikára vonatkozó rendelkezéseket, a jogviszonyba történő egyoldalú szolgálatadói beavatkozás lehetőségeinek a kiterjesztését –, egyben pedig kizárja a magánmunkajogi szabályozásra jellemző sajátosságokat, különös tekintettel a kollektív alkura. Mindez alapján úgy tűnik, nem arról van szó, hogy a magyar közzszolgálat egyik vagy másik „nyugati” útra tért volna, hanem inkább arról, hogy a magyar közzszolgálati szabályozás egy önálló minőséget teremtett, ezzel pedig ismét egy unikális, mondhatni, „unortodox” szabályozást valósított meg. Ludányi Dávid is észrevételezi, hogy a Kit.-ben a decentralizáció mellett a centralizációs vonások is megjelennek, azok – szavaival élve – sajátos

²²⁶ HAZAFI 2023: 16.

²²⁷ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program is magában hordozta a kettősséget, mert az erőteljes centralizáció mellett szervezeti szintű reformtörekvései jól illeszkedtek a New Public Management koncepciójába. Lásd erről részletesen: ROSTA 2012: 32–33 és 57.

„egyveleget” alkotnak a magyar közszolgálati jogi szabályozásban, és ezzel lényegében a zártabb és a nyitottabb rendszerek egyfajta „heterogén együttélése” valósult meg.²²⁸

A magyar közszolgálati jogi szabályozásban a kezdeti, 1990-es évek elején megalkotott, a felszínen kétségkívül a zárt rendszer vonásait tükröző közszolgálatot több területen felváltotta egy *nyíltabb megközelítés*. A tág értelemben vett közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok stabilitása – többek közt a rugalmasság és a hatékonyság kívánalmának hangoztatása²²⁹ és gyakorlatba ültetése következtében is – erodálódik, ezzel párhuzamosan a munkáltatói hatalom és a mérlegelési jogkör egyre erősödik. Ebből okszerűen levonható lenne az a következtetés, hogy a magyar közszolgálat az utóbbi évtizedben a nyílt közszolgálat irányába tett jelentős lépéseket. A helyzet azonban nem ennyire egyszerű, ugyanis a közszolgálati jogi szabályozás – a széttagoltságból következően is – nem valamennyi jogállás tekintetében mozdult el ebbe az irányba. Bizonyos státuszok esetén ugyanis még tartja magát a zárt közszolgálat jegyeit magán viselő megközelítés, illetve megállapítható, hogy ha el is mozdult egy „nyíltabb” rendszer irányába meghatározott jogintézmények tekintetében, azt nem következetesen teszi. Így a közszolgálat egészét illetően kétséges, hogy a jogalkotó valóban döntött volna a nyílt rendszer felé mozdulásról. Az mindenesetre rögzíthető – egyetértve Hazafi Zoltánnal –, hogy a közszolgálatban bekövetkező legutóbbi változások *paradigmaváltásról* tanúskodnak.²³⁰ A magyar megoldás azonban nem egy létező, „kipróbált” mintát követ, és nem egy jól kiszámítható utat jár

²²⁸ LUDÁNYI 2023: 148.

²²⁹ Lásd például a hatékonysági szempontok hangoztatását az álláshelyalapú létszámgazdálkodás rendszerének bevezetése kapcsán (LUDÁNYI 2019a). A 2018 végén hatályát veszített Áttv. javaslatához fűzött indokolás például a következőképpen fogalmazott: „[a] mai magyar államreform hangsúlyosan helyezi a középpontba a tisztviselők személyét, tudását, munkáját és teljesítményét, sőt e teljesítménynek a hatékonyságát. Miközben a mai ember szinte lépést sem tud tenni a tisztviselők munkája, segítő keze vagy éppen ellenőrző tekintete nélkül, a kormányzat alapvető érdeke, célja és értéke, hogy a tisztviselők e munkájukat egyre jobban lássák el” (T/10267. számú törvényjavaslat indokolással – az állami tisztviselőkről szóló törvény. Általános indokolás.).

²³⁰ Lásd: HAZAFI 2023. Vö. LUDÁNYI 2023: 147.

be, hanem egy egyedi sajátosságokat tükröző, *új minőséget* hoz létre a közszolgálati jog szabályozásában.

JÖVŐBELI FOGLALKOZTATÁSI TRENDEK
ÉS JÓGYAKORLATOK BEVEZETÉSE
A KÖZSZOLGÁLATI HRM TERÜLETÉN

Demográfia

Az öregedés és a demográfiai változások hatása

Magyarországon folyamatosan csökken a népesség, az *előregedő társadalmak* sajátosságai érvényesülnek. Az alacsony születési ráta és a növekvő várható élettartam következtében az aktív korú lakosság aránya csökken, miközben az idősebb korosztályé folyamatosan növekszik.²³¹ A *központi közigazgatás* személyi állományának átlagéletkora az Európai Unióban 47,1 év, Magyarországon pedig 43,8 év.²³² A V4-országok között is kedvező, hiszen Lengyelországban 44,0 év, míg Csehországban 46,3 év.²³³ Ez a tendencia nemcsak a munkaerőpiacot, hanem a közszolgálatot is új kihívások elé állítja, különösen a tudásmegtartás és az utánpótlás biztosítása terén.

A demográfiai fejlődés hatása a közszolgálatra

Az idősödés és a jelentős mértékű fluktuáció problémáját a Kormány is észlelte. A közalkalmazotti vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban állók számára létrehozott, a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről szóló 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat célja kettős volt: egyrészt a *fiatalok munkához jutásának elősegítése* az idősebb, nyugdíjas korú dolgozók foglalkoztatásának korlátozásával, másrészt a költségvetési szervek *hatékonyabb működésének* előmozdítása. A kormányhatározat értelmében

²³¹ Lásd: Központi Statisztikai Hivatal [é. n. b].

²³² PAKSI-PETRÓ 2024: 14.

²³³ PAKSI-PETRÓ 2024: 14.

az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek foglalkoztatását kormányzati engedélyhez kötötték, amit kizárólag különösen fontos munkáltatói érdek vagy alaptevékenységhez köthető indok esetén lehetett kérvényezni.²³⁴

A szabályozást a gyakorlati tapasztalatok és a munkaerőpiaci változások alapján többször *felülvizsgálták*. Már 2015-ben módosításokat vezettek be annak érdekében, hogy bizonyos munkakörökben – például felsőoktatási intézmények oktatói, kutatói és rehabilitációs orvosszakértői – az engedélyezési eljárás alól mentesüljenek.²³⁵

A nyugdíjkorhatárt betöltött személyek foglalkoztatásának korlátozásával új álláshelyek nyíltak meg, amelyeket elsősorban a fiataloknak szántak. A Kit. bevezette az *álláshelyalapú létszámgazdálkodást*, amelynek célja a kormányzati igazgatási szervek létszámának optimális meghatározása és alakulásának nyomon követése.²³⁶ A jogalkotó ezzel a minőséget helyezte előtérbe a mennyiséggel szemben: kevesebb, de jobban megfizetett tisztviselő alkalmazását szorgalmazva. Ez kedvező intézkedés a kormányzati igazgatás iránt érdeklődő fiatalok számára, hiszen a bértömeg-gazdálkodás és a senioritás elvének felszámolásával már *pályakezdőként is versenyképes illetményhez* juthatnak, elősegítve a fiatal munkaerő megtartását.²³⁷ A fluktuációs nehézségek kezelésében is hatékony eszköz lehet a versenyképes illetmény, valamint a pályakezdő fiatalok mentorálása. A Z generáció számára fontos a rugalmas munkaidő, az önmegvalósítás, a motiváló légkör és a versenyképes fizetés.²³⁸

Tudásátadás, mentorálás

A *mentorálás* számos formában megvalósulhat. Tapasztalt munkatárs mentorálhat egy új belépőt, vezető irányíthat egy csoportot, vagy egy adott területen tehetséges személy oszthatja meg tudását másokkal. Mindazonáltal a mentorálás formája leginkább a szervezeti hagyományokhoz és kultúrá-

²³⁴ 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről.

²³⁵ 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat.

²³⁶ Kit. 54. §.

²³⁷ HAZAFI–LUDÁNYI 2022: 80.

²³⁸ FODOR–JÄCKEL–NAGY 2017: 149.

hoz igazodik. Formalizált keretek között Magyarországon három jelentős program létezik a közszolgálatban.

A *Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram* (a továbbiakban: MKÖ) a magyar kormány kiemelt tehetséggondozó programja, amely a friss diplomások pályakezdését segíti a központi közigazgatásban.²³⁹ A 10 hónapos program során a résztvevők hét hónapot Magyarországon, három hónapot pedig külföldi szakmai gyakorlaton töltenek el. A program célja, hogy a fiatal szakemberek széles körű tapasztalatokat szerezzenek, és elköteleződjenek a közszolgálati karrier iránt. Az ösztöndíjasokat dedikált mentor támogatja, aki segíti a munkavégzésüket és a személyes fejlődésüket.²⁴⁰ Az MKÖ egyedülálló lehetőséget kínál a szakmai hálózatépítésre, miközben magas színvonalú képzési programmal egészíti ki a gyakorlatot. A program sikerességét jól mutatja, hogy az ösztöndíjasok közel 90%-a a közigazgatásban helyezkedik el a program befejezésével. Az MKÖ így nem csupán egyéni karrierépítési lehetőség, hanem a közszolgálati utánpótlás biztosításának stratégiai eszköze is.

Egyetemista hallgatók számára az utóbbi években új lehetőségként jelent meg a *részmunkaidős kormánytisztviselői foglalkoztatás*, amely egyben a szakmai gyakorlat teljesítésének is kiváló módja lehet. Ez a foglalkoztatási forma lehetővé teszi, hogy a hallgatók tanulmányaik mellett heti 20 órában dolgozzanak valamelyik minisztériumban, miközben zökkenőmentesen folytathatják tanulmányaikat. A program célja, hogy gyakorlati tapasztalatokat nyújtson, és bevezesse a hallgatókat a közigazgatás működésébe. A részmunkaidős foglalkoztatás előnye, hogy a hallgatók már tanulmányaik során megszerezhetik azokat a kompetenciákat, amelyek elengedhetetlenek a közigazgatási pályán. A munkavégzést egy tapasztalt mentor támogatja, aki segíti a beilleszkedést és a szakmai fejlődést.²⁴¹ A Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium és a Miniszterelnöki Kormányiroda is közreműködik e joggyakorlat működtetésében.

²³⁹ 52/2019. (III. 14.) Korm. rendelet a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjról 1. §.

²⁴⁰ 52/2019. (III. 14.) Korm. rendelet 13. §.

²⁴¹ SZILÁGYI 2024.

A szakmai gyakorlat kiemelt szerepet tölt be a felsőoktatásban, hiszen a hallgatók számára ez az elsődleges lehetőség arra, hogy a tanulmányaik során megszerzett elméleti tudást gyakorlati tapasztalatokkal egészítsék ki.²⁴² A szakmai gyakorlat a felsőoktatási szakképzésben, alap-, mester- és osztatlan képzésben egyaránt kötelezően teljesítendő, részben önálló hallgatói tevékenység. A gyakorlatorientált szakok esetében külső gyakorlólhelyen – például minisztériumban – vagy felsőoktatási intézményi gyakorlólhelyen végezhető el.²⁴³

A Pénzügyminisztérium például olyan szakmai gyakorlati programot alakított ki, amely a szervezet működéséhez illeszkedik. A végzős hallgatók számára lehetőséget biztosítanak arra, hogy egy 6 hónapos, heti 40 órás gyakorlat keretében megismerjék a minisztérium tevékenységét, és hallgatói munkaszerződéssel, meghatározott díjazás mellett dolgozzanak. A legkiemelkedőbb hallgatók számára a program után továbbfoglalkoztatási lehetőséget is kínálnak.

A KÖFOP-2.1.5 projekt keretében dolgozták ki „A pályakezdők beillesztését támogató mentori rendszer”-t, azaz a *közszolgálati mentori program* módszertanát, amely a közigazgatási és rendvédelmi pályakezdők szakmai fejlődését, beilleszkedését és karrierépítését támogatja. A program célja, hogy a mentorok segítségével a hallgatók megszerezzék az adott szakterületen szükséges speciális tudást, miközben motivációjuk is erősödik a közszolgálati pálya iránt.²⁴⁴ Emellett a mentorok támogatják a hallgatók szervezeti kultúrába való integrációját, bemutatva a szervezet értékeit és elvárásait. A mentoráltak megismerhetik a közszolgálati karrier lehetőségeit, és személyre szabott iránymutatást kapnak, amely hosszú távon is segítheti őket szakmai és vezetői céljaik elérésében. A módszertan különösen hasznos a hallgatók számára, mert nemcsak szakmai tapasztalatot és tudást, hanem értékes kapcsolatrendszert is nyújt.²⁴⁵ Az ilyen mentorprogramok hozzájárulnak ahhoz, hogy a közszolgálatban felkészült és elhivatott szakemberek dolgozzanak, erősítve a szolgáltató állam megvalósítását.

²⁴² 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról 108. § 36. pont.

²⁴³ 2011. évi CCIV. törvény 85. § (3) bekezdés.

²⁴⁴ KRAUSS–MAGASVÁRI–SZAKÁCS 2018: 12–28.

²⁴⁵ KRAUSS–MAGASVÁRI–SZAKÁCS 2018: 140–147.

Digitális átalakítás

Egyre több szakpolitikai területen merül fel az igény a digitális ügyintézés és a modern online megoldások alkalmazására, amelyek hatásait már a mindennapi életben is tapasztalhatjuk. Magyarországon számos sikeres digitalizációs kezdeményezés indult, amelyek jelentősen javították az állampolgárok felhasználói élményét a digitális ügyintézés során. Ilyen például az *e-SZJA online felület*, amely jelentősen megkönnyíti a személyi jövedelemadó bevallását, az előre feltöltött adóbevallási tervezettel és a felhasználóbarát felülettel.²⁴⁶ A sikerek ellenére azonban még mindig számos közszolgáltatási terület létezik, ahol az állampolgárok különböző szabályozási vagy technológiai akadályokkal szembesülnek, amelyek megnehezítik az ügyintézt.

A *Digitális Jólét Program (DJP)* 2015 végén indult, az InternetKon nemzeti konzultáció eredményeként. Célja, hogy minden magyar állampolgár és vállalkozás számára elérhetővé váljon a digitális fejlődés előnye. A program keretében a Kormány különböző stratégiákat dolgozott ki, mint például a Digitális Oktatási,²⁴⁷ Exportfejlesztési és Startup Stratégiákat,²⁴⁸ amelyek elősegítik a digitalizáció gyors ütemű terjedését. A *Digitális Jólét Program 2.0 (DJP2.0)* bővítése 2017-ben történt, és új célokat fogalmazott meg a digitális infrastruktúra fejlesztésére, az oktatás digitalizálására és az internet hozzáférhetőségének biztosítására. A DJP2030 a program jövőbeli irányvonalát mutatja, kiemelve a digitális államkormányzást és a szuverenitás megőrzését a globalizált digitális környezetben. 2020-ban létrejött Magyarország *Mesterséges Intelligencia (MI) Stratégiája*, amely célul tűzi ki a mesterséges intelligencia alkalmazásának előmozdítását a gazdaság, az oktatás és a közszolgáltat területén, miközben a nemzetközi versenyképesség növelésére és a technológiai fejlődéshez való alkalmazkodásra

²⁴⁶ 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról 12/C. §.

²⁴⁷ Lásd: 1536/2016. (X. 13.) Korm. határozat a köznevelési, a szakképzési, a felsőoktatási és a felnőttképzési rendszer digitális átalakításáról és Magyarország Digitális Oktatási Stratégiájáról.

²⁴⁸ Lásd: 1491/2016. (IX. 15.) Korm. határozat a digitális termékek és szolgáltatások exportjának növeléséről, Magyarország Digitális Exportfejlesztési Stratégiájáról.

is fókuszál.²⁴⁹ Mindezek eredményeként a közzszolgálat digitalizációja is erőteljesen zajlik.

A legújabb innováció a *Digitális Állampolgárság Program*, amelynek célja, hogy egységes, egyszerű és felhasználóbarát digitális környezetben tegye lehetővé az állampolgárok és a kormányzat közötti kapcsolattartást, különös figyelmet fordítva a mobil eszközökön keresztüli hozzáférhetőségre. A digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (a továbbiakban: Dáptv.) 2024. július 1-jén lépett hatályba.²⁵⁰ A program az ügyintézés digitalizálását és optimalizálását helyezi előtérbe, a leggyakrabban igénybe vett közigazgatási folyamatokat kiemelve. Az egységes digitális szolgáltatások, mint például az e-Személyazonosítás, e-Dokumentumkezelés és e-Fizetés, lényegesen leegyszerűsítik az állampolgárok ügyintézési folyamatait. A program kibebiztonsági irányelveket és fejlesztési szttenderdeket határoz meg a digitális szolgáltatások megbízhatóságának és adatbiztonságának garantálására. A jogszabályi környezet modernizálásával a digitális állampolgárság szolgáltatásai zökkenőmentesen működhetnek, összhangban az Európai Unió irányelveivel. A program nemcsak az ügyintézés online térbe helyezését célozza, hanem valós folyamatoptimalizálásra is törekszik, biztosítva az állampolgárok elégedettségét és a közigazgatás hatékonyságát. A fejlesztési folyamat részeként 2025. január 16-án megszűnik az Ügyfélkapu azonosítási portál, amely helyett az *Ügyfélkapu+* és a Digitális Állampolgárság Program lesz használható.²⁵¹

Táv munka, otthoni munkavégzés

A Kit. 125. §-a rögzíti a *táv munka*, míg a 126. §-a az *otthoni munkavégzés* szabályait a kormányzati igazgatásban. A 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet

²⁴⁹ Innovációs és Technológiai Minisztérium 2020.

²⁵⁰ Lásd: 2023. évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól.

²⁵¹ Dáptv. 119. § (5) bekezdés.

22. §-a határozza meg ezek közös részletszabályait.²⁵² A távmunkavégzés vagy otthoni munkavégzés akkor lehetséges, ha az álláshely feladatai és az adatok védelmére vonatkozó követelmények lehetővé teszik a munkavégzést a kormánytisztviselő számára a kormányzati szerv székhelyétől elkülönült helyen, számítástechnikai eszközök segítségével.²⁵³ A távmunkára vagy otthoni munkavégzésre vonatkozó megállapodásról a munkáltatónak a beosztási okiratban is rendelkeznie kell.²⁵⁴

A *távmunka* olyan tevékenység, amelyet a kormánytisztviselő a munkáltatótól elkülönült helyen végez, számítástechnikai eszközök segítségével, és amelynek eredményét elektronikusan továbbítják.²⁵⁵ A távmunka munkáltatóval kötött megállapodás alapján történhet, és a munkáltató biztosítja a szükséges eszközöket, ha eltérő megállapodás nincs.²⁵⁶ Az eszközök kizárólag munkavégzésre használhatók, és a munkáltató köteles tájékoztatást adni a kormánytisztviselőnek az ellenőrzésről és az eszközhasználat szabályairól.²⁵⁷ Az ellenőrzés módját a munkáltató határozza meg, és nem jelenthet aránytalan terhet a kormánytisztviselő számára.²⁵⁸ A részletes szabályokat kormányrendelet határozza meg, amely alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója szabályzatot alkot. Rendszerint a munkáltatói jogkör gyakorlója az adott szerv közszolgálati szabályzatában rendelkezik az irányadó eljárásrendről.

A kormánytisztviselő és a munkáltatói jogkör gyakorlójának megállapodása alapján a kormánytisztviselő *otthoni munkavégzést* végezhet, ha a munka jellege ezt lehetővé teszi, és nem okoz aránytalan sérelmet a munkáltató vagy a kormánytisztviselő számára.²⁵⁹ A megállapodásnak tartalmaznia kell a munkavégzés idejét, feladatait, valamint a kapcsolattartás és az elvégzett

²⁵² 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről.

²⁵³ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 22. § (1) bekezdés b) pont.

²⁵⁴ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 22. § (2) bekezdés.

²⁵⁵ Kit. 125. § (1) bekezdés.

²⁵⁶ Kit. 125. § (2) bekezdés.

²⁵⁷ Kit. 125. § (7) bekezdés.

²⁵⁸ Kit. 125. § (8) bekezdés.

²⁵⁹ Kit. 125. § (2) bekezdés.

munka leadásának módját és időpontját.²⁶⁰ A vonatkozó kormányrendelet szerint az otthoni munkavégzéshez a kormánytisztviselő saját eszközeit kell biztonsági előírásokkal ellátni, és kizárólag az arra biztosított hivatalos elektronikus levelezőrendszert használhatja a kapcsolattartásra.²⁶¹ A munkáltatói jogkör gyakorlója normatív utasításában részletszabályokat határozhat meg.

A *koronavírus-járvány* idején ösztönözte a Kormány az otthoni munkavégzést a munkavállalók egészsége érdekében, ám azóta visszaállt a munkahelyi személyes feladatellátás.²⁶² Manapság a távmunka és az otthoni munkavégzés nem szokványos a közszolgálatban. A hivatali rendszer, valamint a dokumentumok biztonságos és papíralapú kezelése miatt a munkáltatói jogkör gyakorlója általánosan nem engedélyezi. Megjegyzendő, hogy a Z generáció munkavállalásának egyik legfontosabb pillére a rugalmas munkavégzés, amelynek gyakorlati lehetőségét megteremtve növekedne a közszolgálatban elhelyezkedő pályakezdők és fiatalok száma.

A decentralizációt és a dekoncentrációt szolgáló szervezeti reformok

A *decentralizáció* lényege, hogy a helyi sajátosságokra figyelemmel történjen meg az igazgatás. Decentralizált szervezetnek tekintjük a helyi önkormányzatokat, ahol a helyi közösségek akarata közvetlenül érvényesül.²⁶³ A Kttv. szabályozza személyzetük jogállását, amely a szenioritás elvén kialakított, egységes közszolgálati szabályozásra törekedett, ám mára a törvény lényegében „kiüresedett”, azaz a köztisztviselők és az ügykezelők maradtak e törvény hatálya alatt.²⁶⁴ A dekoncentráció jelentésében tükrözi, hogy a döntéshozás és az ügyintézés nem a hatalomgyakorló intézmény központjában történik, hanem általános keretszabályok mentén az állampolgárok számára

²⁶⁰ Kit. 125. § (3) bekezdés.

²⁶¹ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 26. § (2) bekezdés.

²⁶² Magyarország Kormánya [é. n.].

²⁶³ LINDER 2007: 36–51; HEGYESI 2024: 1447–1470.

²⁶⁴ LUDÁNYI 2021: 1314–1315.

elérhető közelségben.²⁶⁵ A területi államigazgatási szervek, így a fővárosi és a vármegyei kormányhivatalok a Kormány által irányított Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium szoros alárendeltségében működnek, mégis az ország számos pontján nyújtanak segítséget az ügyintézésben, és közreműködnek a döntések végrehajtásában. A kormányhivatali dolgozók kormánytisztviselőnek minősülnek, így 2019 óta a Kit. szabályozza jogviszonyukat.²⁶⁶

A decentralizáció és a dekoncentráció hatása a HRM-re

A humánerőforrás-menedzsment (HRM) folyamatainak szabályozása téren több ponton is *ellentmondás* tapasztalható. A Kit. a személyzetpolitikai döntések jelentős részét – például az álláshelyek betöltésének feltételeit és a kiválasztási eljárást – a munkáltatói jogkör gyakorlójára bízta.²⁶⁷ Ezzel szemben a Kttv. hatálya alatt a képzési követelményeket kormányrendelet szabályozza, így központi szinten határozzák meg az egyes feladatkörök betöltéséhez szükséges előírásokat.²⁶⁸ Ez a kettősség különösen szembetűnő, ha figyelembe vesszük a decentralizáció és a közjogi dereguláció szerepét. Az autonómiával rendelkező szervezetek esetében, például a kormányzattal szemben független intézményeknél, indokolt, hogy a szakképzési követelmények meghatározása a szervezen belül történjen, hiszen az autonómia biztosítása érdekében nem célszerű a központi beavatkozás. Ezzel szemben az önkormányzatok esetében – noha azok szintén autonóm szereplők – szigorú, közjogi szabályozás határozza meg a működés kereteit, és nem engedik meg, hogy a szakképzési előírásokat maguk alakítsák ki. Még élesebben kirajzolódik az *ellentmondás* a Kit. alá tartozó kormányzati igazgatási szerveknél, amelyek teljes mértékben alárendeltek a kormánynak, és nincs sem autonómiájuk, sem különleges jogállásuk. Felmerül a kérdés, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója milyen mértékben és intenzitással él ezekkel a jogintézményekkel, különösen

²⁶⁵ LINDER 2007.

²⁶⁶ Kit. 2. § (4) bekezdés.

²⁶⁷ Kit 58. §.

²⁶⁸ 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól.

annak fényében, hogy a személyzeti döntések terén nincs megalapozott indok ilyen széles körű önállóság biztosítására.

Kompetenciaalapú kiválasztás

A kiválasztás a humánerőforrás-menedzsment egyik legfontosabb eszköze, amely a munkalehetőségek követelményeinek és a pályázók tulajdonságainak összevetésével megbízhatóan képes rangsorolni az álláshely betöltésére alkalmas jelölteket.²⁶⁹ A toborzás és a pályázatás folyamata még a kiválasztást megelőzően döntő jelentőségű a személyi állomány minősége szempontjából.²⁷⁰ A magyar közszerológát állásportál, *Közszolg-állás* néven, lehetőséget biztosít a közszológát valamennyi intézményének pályáztatásra.²⁷¹ A kiválasztási eljárás történhet a szervezetben helyben kialakított módszertan szerint vagy a Kormányzati Személyügyi Központ bevonásával.²⁷² A *kompetenciamérés* történhet személyes interjún, kompetenciateszten vagy ezek kombinációjával az ideális pályázó kiválasztása érdekében. A vezetőkiválasztási eljárás kötelező eleme a kompetenciateszt elvégzése.²⁷³

A továbbképzés fejlesztése

A közigazgatási továbbképzési rendszer fejlesztése és működtetése a Nemzeti Közszerológát Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézetének (a továbbiakban: KTI) feladata.²⁷⁴ A személyügyi központ vezetője felel a kormányzati és közszológát jogviszonyban dolgozók képzésének, továbbképzésének és átképzésének irányításáért, valamint a közigazgatási vezetőképzéssel összefüggő feladatok ellátásáért.²⁷⁵ 2019-től a tisztviselők továbbképzési

²⁶⁹ SZABÓ 2013: 5.

²⁷⁰ JUHÁSZ – MATISCSÁKNÉ LIZÁK 2013: 83–85.

²⁷¹ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet.

²⁷² 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 4. §.

²⁷³ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 17. és 22. §.

²⁷⁴ Kit. 97. § (2) bekezdés.

²⁷⁵ Kttv. 26. § (8) bekezdés.

kötelezettségeit vezetői döntésen alapuló lehetőséggé alakították, hasonlóan az előmeneteli vizsgakövetelményekhez.²⁷⁶ A Kit. új alapokra helyezte a közigazgatás tisztviselőinek jogállását, és nagyobb hatáskört adott a vezetőknek, amellyel felváltotta a kötelező és egységes továbbképzési pontrendszert.²⁷⁷ A KTI felelős közel 1400 közigazgatási szerv éves tervkészítési folyamatának koordinálásáért, amelyet 72 000 tisztviselő vesz igénybe. A ProBono rendszer nagyságrendileg évi 130 000 felhasználót szolgál ki fejlesztő tananyagokkal.²⁷⁸ A KTI hatáskörébe tartozik a közszolgálati továbbképzés, ideértve a vezetőfejlesztést, a szakirányú továbbképzések lebonyolítását és a közszolgálati vizsgák szervezését is. A közszolgálati továbbképzés célcsoportját több foglalkoztatotti csoportra vonatkozó jogszabály határozza meg.²⁷⁹ A képzés részletes szabályait kormányrendeletek tartalmazzák.²⁸⁰ A rendszer biztosítja a közigazgatás tisztviselőinek folyamatos fejlődését és a szükséges kompetenciák biztosítását.²⁸¹

Adat- és tényalapú kormányzati döntéshozatal

A *Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer* (a továbbiakban: KSZDR) a Kormány személyügyi információs rendszere. Ennek célja, hogy a közszolgálati humán erőforrás-gazdálkodás hatékonyságát és szakszerűségét egy korszerű, moduláris informatikai rendszerrel támogassa, amely a stratégiai munkaerő-tervezés alapja.²⁸² A rendszer négy fő komponensből áll: a Közszolgálati Személyügyi Interfész (a továbbiakban: KÖSZI),

²⁷⁶ Kit. 97. § (1) bekezdés.

²⁷⁷ KIS-KLOTZ 2022: 8–28.

²⁷⁸ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet 2022: 18–20.

²⁷⁹ Lásd: Kit., Kttv., Küt.

²⁸⁰ Lásd: 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselő továbbképzéséről; 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről; 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról.

²⁸¹ 23/2024. (VII. 25.) KTM utasítása a közszolgálati továbbképzés egységes minőségirányítási szabályzatáról.

²⁸² HAZAFI-SZEKÉR 2021: 1335–1360.

a Döntéstámogató Központ (a továbbiakban: DTK), a Személyügyi Támogató és Nyilvántartó Rendszer (a továbbiakban: SZTNYR), valamint az Álláshely Nyilvántartó Rendszer (a továbbiakban: ÁNYR). A KÖSZI felel az adatkapcsolat biztosításáért a forrásrendszerekkel, lehetővé téve az adatok nyilvántartását, lekérdezését és kezelését. A DTK anonim statisztikai elemzéseivel segíti a demográfiai folyamatokat, valamint a jogszabályi változások hatásainak értékelését. Az SZTNYR kötelező jelleggel támogatja a rendvédelmi és kormányzati igazgatási szervek személyügyi folyamatait, egységes kezelést biztosítva. Az ÁNYR az álláshelyek nyilvántartásával támogatja a létszámgazdálkodási döntések előkészítését.²⁸³ A KSZDR integrált működése megkönnyíti az adatok egységes elemzését, modern HR-eszközökkel támogatva a folyamatokat, beleértve a prediktív analitikát, amely új technológiák és munkavégzési lehetőségek feltárására is alkalmas. A rendszer jogszabályi háttérét a 2020. évi CLXII. törvény és annak végrehajtási rendelete, a 673/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet biztosítja, amelyek a KSZDR működését és jogállási szabályait határozzák meg.

A közszolgálat másik jelentős döntéshozó platformja a *közzszolgálati egyéni teljesítményértékelési rendszer* (a továbbiakban: TÉR). 2013-ban indult el a közszolgálati tisztviselők értékelése céljából, akkor még kötelező feladatként. A közszolgálati személyi állomány széttöredezett szabályozása miatt eltérő jogok és kötelezettségek fűződnek a rendszer használatához. A köztisztviselők,²⁸⁴ a rendvédelemben²⁸⁵ és a honvédelemben²⁸⁶ foglalkoztatottak számára kötelező, míg a kormánytisztviselők egy évben egyszer kérhetik a teljesítményük értékelését.²⁸⁷ A TÉR elsődleges célja a közszolgálatban foglalkoztatottak teljesítményének javítása, amely a szükséges

²⁸³ 159/2021. (III. 31.) Korm. rendelet a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény végrehajtásáról szóló 673/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról.

²⁸⁴ Kttv. 130. §.

²⁸⁵ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról 111. § (1) bekezdés.

²⁸⁶ 6/2024. (VI. 28.) HM rendelet a hivatásos és szerződéses állomány tagjára vonatkozó személyügyi szabályokról 64. § (1) bekezdés.

²⁸⁷ Kit. 96. § (1) bekezdés.

kompetenciák fejlesztésén keresztül hatékonyan hozzájárul a szervezeti célok megvalósításához. Az egyéni és szervezeti fejlődés eredményesebben érhető el, ha a vezetők visszajelzést adnak a munkatársaik számára, amelyben rámutatnak a fejlesztendő kompetenciákra. A TÉR értékelés elektronikusan zajlik az értékelő és az értékelt számára is.²⁸⁸

SWOT-ANALÍZIS

A vizsgálat alapján megfogalmazott következtetéseinket SWOT-analízis formájában összegezzük (4. táblázat).

4. táblázat: A magyar közszolgálat SWOT-analízise

ERŐSSÉGEK	GYENGESÉGEK
– a magyar közszolgálat hagyományos, jól meghatározott jogi és szervezeti keretrendszeren alapul, amely biztosítja az állam működésének folytonosságát – az elektronikus ügyintézés, például a Digitális Állampolgárság Program, folyamatosan bővül, megkönnyítve az állampolgárok és a vállalkozások számára a közigazgatási kapcsolattartást – az országos és területi szinteken működő szervek biztosítják a közszolgáltatások elérhetőségét minden állampolgár számára – a jogi szabályozás rugalmassága az utóbbi években jelentősen bővült, a munkáltatói jogkör gyakorlója számára széles mérlegelési lehetőségeket biztosít – a közszolgálatba bekerülés, a jogviszony módosítása és megszüntetése viszonylag egyszerű – az illetmény meghatározása körében a munkáltatónak széles mérlegelési lehetőségei vannak a kormányzati igazgatási szerveknél	– a közszolgálat bérezése elmarad a magánszektorhoz képest, ami nehezíti a tehetségek bevonzását és megtartását – a hierarchikus és bürokratikus struktúra gyakran lassítja a döntéshozatalt és az innováció bevezetését, emellett az otthoni munkavégzés és a távmunka sem valósul meg a gyakorlatban – a kisebb települések hivatalaiban gyakran kevesebb erőforrás és szakképzett munkaerő áll rendelkezésre – az élethosszig tartó tanulás és a modern kompetenciák fejlesztése (például digitális készségek) nem mindenhol kap kellő hangsúlyt, így nehezen alkalmazkodnak a tisztviselők a változásokhoz – a közszolgálati jogviszonyok stabilitása csökkent, az előmenetel a kormányzati igazgatáson belül nem automatikus, a munkáltató egyoldalúan módosíthatja a kinevezést, a pályabiztonság és a kiszámíthatóság erodálódott – a szabályozás jelentősen fragmentált, számos különböző jogviszonnyal és bizonyos esetekben nem kellően alátámasztható eltérésekkel

²⁸⁸ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.

LEHETŐSÉGEK

- az új generációk belépésével friss szemlélet és innovatív megoldások jelenhetnek meg a közigazgatásban
- az EU és más országok bevált modelljeinek adaptálása a hatékonyság növelése érdekében, elősegítve a tudástőke megőrzését és a hosszú távú elköteleződést
- a Covid-19 tapasztalataira építve rugalmasabb munkaszervezési formák kialakítása (otthoni munkavégzés, törzsidő és távmunkavégzés megvalósítása)
- a közigazgatási folyamatok automatizálásával csökkenthető az adminisztratív terhelés, javítva a hatékonyságot; a digitalizáció és a mesterséges intelligencia felhasználóbarát alkalmazásának ösztönzése
- a jogalkotó széles mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik a szabályozás kialakítása során, így a jogszabályok módosítása viszonylag könnyű

VESZÉLYEK

- a közszolgálat alacsony bérszínvonala miatt növekszik a munkaerő-elvándorlás a magánszektorba vagy a külföldre távozó szakemberek száma
- az idősebb generációk nyugdíjba vonulása; az alapvetően előregedő társadalomban nehéz lehet a szakképzett utánpótlás megtalálása
- az informatikai rendszerek és készségek fejlesztésének hiánya akadályozhatja a közigazgatás hatékonyságát
- hosszú távon kérdéses, hogy a kiszámíthatóság és a stabilitás mennyiben befolyásolja a közszolgálat munkaerő-megtartó képességét

Forrás: a szerzők szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Törvények

1989. évi VII. törvény a sztrájkokról
 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról
 1995. évi CXVIII. törvény a személyi jövedelemadóról
 1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról
 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásodról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról
 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról
2011. évi CXCIX. törvény a közszerológati tisztviselőkről
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
2018. évi CXIV. törvény a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról
2018. évi CXV. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
2019. évi LXXX. törvény a szakképzésről
2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról
2020. évi C. törvény az egészségügyi szolgálati jogviszonyról
2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról
2020. évi CLXII. törvény a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről
2022. évi XXV. törvény Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről
2022. évi LXXIV. törvény egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról
2023. évi LII. törvény a pedagógusok új életpályájáról
2023. évi LV. törvény Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről
2023. évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól

Kormányrendeletek

- 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszerológati tisztviselők képzési előírásairól
273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszerológati tisztviselők továbbképzéséről
52/2019. (III. 14.) Korm. rendelet a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjról
88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről
89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről

- 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzésről
- 673/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény végrehajtásáról
- 159/2021. (III. 31.) Korm. rendelet a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény végrehajtásáról szóló 673/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról
- 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet a személyügyi központról és a Közszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszeréről, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 180/2023. (V. 15.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényben meghatározottól eltérő illetményesávok megállapításáról
- 137/2024. (VI. 28.) Korm. rendelet a honvédek jogállásáról

Miniszteri rendelet

- 6/2024. (VI. 28.) HM rendelet a hivatásos és szerződéses állomány tagjára vonatkozó személyügyi szabályokról

Kormányhatározatok

- 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről
- 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról
- 1491/2016. (IX. 15.) Korm. határozat a digitális termékek és szolgáltatások exportjának növeléséről, Magyarország Digitális Exportfejlesztési Stratégiájáról
- 1536/2016. (X. 13.) Korm. határozat a köznevelési, a szakképzési, a felsőoktatási és a felnőttképzési rendszer digitális átalakításáról és Magyarország Digitális Oktatási Stratégiájáról

Normatív utasítás

23/2024. (VII. 25.) KTM utasítása a közszolgálati továbbképzés egységes minőségirányítási szabályzatáról.

Kormány közleménye

Kormány közleménye (MK 1994/8.). Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról. Online: <https://jogkodex.hu/doc/2590106>

Törvényjavaslatok

A kormánytisztviselők jogállásáról szóló T/45. számú törvényjavaslat indokolása. Általános indokolás.

T/10267. számú törvényjavaslat indokolással – az állami tisztviselőkről szóló törvény. Általános indokolás.

Irányelvek

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1152 irányelve (2019. június 20.) az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

Irodalom

BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.

BERKE Gyula (2019): Kollektív intézmények a közszolgálati jogban. In KISS György (szerk.): *A közszolgálati élet pályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 289–304.

BERKI Erzsébet (2022): Sztrájkok és beavatkozások. *Munkajog*, (4), 40–49.

BOSSAERT, Danielle (2005): *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants: From Life Tenure to More Flexible Employment Relations? Luxembourg: Survey for the*

- 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states, European Institute of Public Administration, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, June. Online: www.dgaep.gov.pt/media/0601010000/lux/statusofpublicservants.pdf
- DEMMEKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *The Future of Public Employment in Central Public Administration. Restructuring in Times of Government Transformation and the Impact on Status Development*. Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, European Institute of Public Administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, November 2012. Online: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/2011_2_PL_The_Future_of_Public_Employment_in_Central_Public_Administrations.pdf
- FEIK Csaba szerk. (2019): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.
- FODOR Mónika – JÄCKEL Katalin – NAGY Orsolya (2017): Employer Branding a Z generáció szemével – Milyen munkahelyre vágnak és milyen szempontok alapján döntenek a munkahelyválasztásról a „Zk”. In CSISZÁRIK-KOCSIR Ágnes (2017): *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században. VII. tanulmánykötet*. Budapest: Óbudai Egyetem, 145–153. Online: https://old2.kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/12_FodorMónika_JackelKatalin_NagyOrsolya.pdf
- GAJDUSCHEK György (2008): *Közzszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- GYÖRGY István (2013): A közzszolgálat fogalma, a közzszolgálati dolgozók köre. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közzszolgálati életpályák*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyv Kiadó, 13–22.
- GYÖRGY István (2018a): A közzszolgálat fogalma, a közzszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 17–28.
- GYÖRGY István (2018b): A közzszolgálat alapelvei. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 29–39.
- GYÖRGY István (2019): Kormányzati személyzetpolitika és közzszolgálati pragmatika. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 111–126.
- GYÖRGY István [é. n.]: Közzszolgálat. In *Közzszolgálati Online Lexikon*. Online: <https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/kozszolgalat/>
- HAZAFI Zoltán (2012a): Bevezetés. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *A közzszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 15–19.

- HAZAFI Zoltán (2012b): Közzszolgálati életpályák összehangolása. *Új Magyar Közigazgatás*, (5)4, 2–9.
- HAZAFI Zoltán (2015): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány*, Különszám, 12–20.
- HAZAFI Zoltán (2018): A közzszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 53–63.
- HAZAFI Zoltán (2019a): A közzszolgálati személyzeti politika fogalma. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 19–26.
- HAZAFI Zoltán (2019b): A Magyar Program egységes közzszolgálati életpályamodelljének értelmezése. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 44–62.
- HAZAFI Zoltán (2023): *Paradigmaváltás a magyar közzszolgálatban*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.
- HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára. A közzszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 78–104. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.5>
- HAZAFI Zoltán – SZEKÉR Enikő (2021): Személyügyi döntéstámogatás informatikai rendszerének bevezetése a magyar közzszolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1335–1336. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.3>
- HEGYESI Zoltán (2024): A közigazgatás szervezési elvei a területi közigazgatás vizsgálatának szemszögéből. *Belügyi Szemle*, 72(8), 1447–1470. Online: <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2024.v72.i8.pp1447-1470>
- HEGYESI Zoltán – JUHÁSZ Dezső (2021): A kormányhivatalok (39–50. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 114–141.
- HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021): Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása a Kit. hatálybalépésével. *Új Magyar Közigazgatás*, 14(4), 15–29.
- HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia”. *Javaslat a közzszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetikre*. PhD-értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola – Munkajogi program.
- HORVÁTH István (2015): A közzszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei. In KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közzszolgálati jogba*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 13–32.
- HORVÁTH István (2019): Fragmentált célkitűzések. A hazai közzszolgálati szabályozás strukturális megosztottságáról és mindennek legújabb törvényéről. In BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó, 184–199.

- HORVÁTH István (2022): A közzszolgálati szabályozás három évtizede – fragmentáció vagy visszatérés. In ÁBRAHÁM Márta – BERKE Gyula – TÁLNÉ MOLNÁR Erika (szerk.): *Exemplis discimus. Emlékkötet Radnay József születésének 95. évfordulójára*. Budapest: Kúria – Pázmány Press, 155–180.
- JUHÁSZ Dezső – SZALAI András (2021a): A Kormány (5–15. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 53–68.
- JUHÁSZ Dezső – SZALAI András (2021b): A kormányzati főhivatal és a központi hivatal (34–38. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 98–113.
- JUHÁSZ István – MATISCSÁKNÉ LIZÁK Marianna (2013): *Emberi erőforrás-gazdálkodás*. Eger: Esterházy Károly Főiskola. TÁMOP-4.1.2-A/1-11/1-2011-0021.
- KÁRTYÁS Gábor (2015a): Kollektív munkajog a közzszolgálatban. In KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közzszolgálati munkajogba*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 145–155.
- KÁRTYÁS Gábor (2015b): Sine systema chaos. A Kttv. módosításának rendszertani kritikája. *HR & Munkajog*, 6(7–8), 24–30.
- KELŐ Johanna (2020): Változások a magyar területi államigazgatásban – szervezeti és humán erőforrás viszonyok 2010–2020. II. rész. *Új Magyar Közigazgatás*, 13(3), 14–20.
- KIS Norbert – KLOTZ Balázs (2022): A decentralizáció hatásai a kormánytisztviselők továbbképzésére. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(2), 8–28. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.1>
- KISS György (2005): *Munkajog*. Budapest: Osiris Kiadó.
- KOVÁCS Éva – HAJNAL György (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 528–563.
- KRAUSS Ferenc Gábor – MAGASVÁRI Adrienn – SZAKÁCS Édua (2018): A közzszolgálati mentori rendszer bevezetését megalapozó kutatási jelentés. In CSÓKA Gabriella – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *A közzszolgálat emberierőforrás-gazdálkodási rendszerének fejlesztését szolgáló kutatások jelentései II*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 12–146.
- KUN Attila (2015): A munkavégzés szabályai: a jogviszony tartalma – jogok és kötelezettségek. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati jog*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, 184–194.
- KUN Attila (2017): A közzszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(4), 88–105. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/2884/2139>

- KUN Attila (2018): A közszolgálati jogviszonyt keletkeztető jogi tények – kinevezés kontra szerződés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(2), 80–105. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1259/581>
- LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (2000): A munkaviszony tartalma. In LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (szerk.): *A magyar munkajog I.* Budapest: Vince Kiadó.
- LINDER Viktória (2007): Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 1(3), 36–51.
- LINDER Viktória (2013): Státusz és pályabiztonság a közszolgálatban. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Posztdoktori konferencia. 2013. június 6–7.* Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 197–216.
- LINDER Viktória (2018): A közszolgálat modernizációjának irányai Magyarországon a nemzetközi tendenciák összefüggésében – irányváltások és útkeresés az ezredforduló után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(4), 76–95. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1174/498>
- LINDER Viktória (2020): Közszolgálati jog. In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 3. 2024. november 13. Online: <https://ijoten.hu/uploads/kzszolgalti-jog.pdf>
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest: HVG-ORAC.
- LUDÁNYI Dávid (2019a): Álláshelyalapú létszámgazdálkodás. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Közszolgálati jog I. A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 41–54.
- LUDÁNYI Dávid (2019b): Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közszolgálati pragmatikában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(4), 106–121. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.4.5>
- LUDÁNYI Dávid (2020): A közszolgálati jogviszony differenciálódása. *Munkajog*, (1), 42–51.
- LUDÁNYI Dávid (2021): A közszolgálati életpályák szabályozásának jogalkotói megközelítése. Az előmeneteli és illetményrendszerek útjai vagy útkeresése? *Belügyi Szemle*, 69(8), 1309–1334. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.2>
- LUDÁNYI Dávid (2022a): Regulation of Advancement and Salary Systems in the Hungarian Public Administration. *Belügyi Szemle*, 70(1) különszám, 35–52. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.SPEC.2022.1.2>
- LUDÁNYI, Dávid (2022b): Some Current Issues in the Establishment of the Civil Service Relationship – A közszolgálati jogviszony létesítésének egyes aktuális kérdései. *Új Magyar Közigazgatás*, 15(2), 47–59.

- LUDÁNYI Dávid (2023): *A közszolgálati pragmatika egysége és különbsége. Javaslat a közigazgatás személyzeti rendszerének egységes keretszabályozására*. PhD-értekezés. Pécs: PTE Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.
- LUDÁNYI Dávid (2024): *Közzszolgálati jogi alapismeretek*. In SZALAI András (szerk.): *Közigazgatási alapismeretek új belépő tisztviselők számára*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 50–72.
- LUDÁNYI, Dávid (2025): *The Organisation and Officials of the Hungarian Public Administration*. In PAKSI-PETRÓ, Csilla (szerk.): *Generations in Public Administration 2024*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 15–42.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÉHES Tamás – TAKÁCS Eszter (2021): *A kormányzati igazgatási létszámgazdálkodás (51–62/B. §)*. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 142–182.
- MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közzszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-értekezés. Miskolc: Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- MÉLYPATAKI Gábor (2022): *Szerződéses jogviszonyok a civil közzszolgálatban – különös tekintettel a jogviszonyok keletkezésére*. In ÁBRAHÁM Márta – BERKE Gyula – TÁLNÉ MOLNÁR Erika (szerk.): *Exemplis discimus. Emlékkötet Radnay József születésének 95. évfordulójára*. Budapest: Kúria – Pázmány Press, 289–302.
- MORRIS, Gillian S. (2000): *Employment in Public Services: The Case for Special Treatment*. *Oxford Journal of Legal Studies*, 20(2), 167–183. Online: <https://doi.org/10.1093/ojls/20.2.167>
- PAKSI-PETRÓ, Csilla szerk. (2024): *Generations in Public Administration*. Kutatási jelentés. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.
- PETROVICS Zoltán (2014): *Emberi erőforrás és közzszolgálati életpálya kutatás. A jogi szabályozás munkacsoport zárótanulmánya*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- PETROVICS Zoltán (2018): *A közzszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása*. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(1), 140–159. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/2786/2044>
- PETROVICS Zoltán (2019): *A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése*. In KISS György (szerk.): *A közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 177–200.
- ROMÁN László (1989): *Munkajog (Elméleti alapvetés)*. Budapest: Tankönyvkiadó.
- ROSTA Miklós (2012): *Az új közzszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról*. *Polgári Szemle*, 8(3–6), 32–65.

- SZABÓ Szilvia (2013): *A közszolgálati életpálya modell – Emberi erőforrás áramlás a közszolgálatban – „Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány.* Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- SZILÁGYI Dénes (2024): Középpontban az egyéni törődés. *NKE ÁNTK*, 2024. november 28. Online: <https://antk.uni-nke.hu/hirek/2024/11/28/kozeppontban-az-egyeni-torodes>
- VADÁSZ János (2006): *Közszolgálati reform. A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása.* Budapest: Kossuth Kiadó.
- VÁRADI László (2014): Válságok és hullámszakaszok – a közszolgáltatás foglalkoztatási rendszerének változásai Európában. In FAZEKAS Károly – NEUMANN László (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2013.* Budapest: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft., 138–144.

Internetes források

- Innovációs és Technológiai Minisztérium (2020): *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030.* Budapest: Digitális Jólét Nonprofit Kft. Online: <https://digitálisjoletprogram.hu/files/2f/32/2f32f239878a4559b6541e46277d6e88.pdf>
- Központi Statisztikai Hivatal [é. n. a]: *A népesség, népmozgalom főbb mutatói.* Online: www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0001.html
- Központi Statisztikai Hivatal [é. n. b]: *Népmozgalom, 2020.* Online: www.ksh.hu/docs/hun/xfp/idoszaki/nepmozg/nepmozg20/index.html
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában.* Online: www.infoter.eu/download/13/magyar-zoltan-kozigazgas-fejlesztési-program
- Magyarország Kormánya [é. n.]: *Koronavírus: fontos szerepet kaphat a home office a járvány elleni védekezésben.* Online: <https://kormany.hu/hirek/koronavirus-fontos-szeret-kaphat-a-home-office-a-jarvany-elleni-vedekezesben>
- Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet (2022): *Az élményszerű tanulás útján. A közszolgálati továbbképzés elmúlt évtizede (2012–2022).* Online: <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Bros%C3%BAra-online.pdf>
- OECD (2023): *Government at a Glance 2023 Country Notes. Hungary.* Online: www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_c4200b14-en/hungary_dacc7foo-en.html