

Ludányi Dávid

A KÖZSZOLGÁLATI PRAGMATIKA SZABÁLYOZÁSA



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

A KÖZSZOLGÁLATI PRAGMATIKA SZABÁLYOZÁSA

Ludányi Dávid

A KÖZSZOLGÁLATI PRAGMATIKA SZABÁLYOZÁSA

JAVASLAT A KÖZIGAZGATÁS
SZEMÉLYZETI RENDSZERÉNEK
EGYSÉGES KERETSZABÁLYOZÁSÁRA



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

BUDAPEST, 2026

Szakmai lektor
Hazafi Zoltán

A táblaboritón Pietro Perugino *A kulcsok átadása Péternek* című (1481–1482), a vatikáni Sixtus-kápolnában található freskójának részlete látható.

Kiadja a Nemzeti Közszerológati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Csémi Judit
Tördelőszerkesztő: Tihanyi József
Korrektor: György László

A kézirat lezárásának időpontja: 2023. december 1.

DOI: https://doi.org/10.36250/01326_00

ISBN 978-963-653-291-8 (nyomtatott)
ISBN 978-963-653-292-5 (ePDF)
ISBN 978-963-653-293-2 (ePub)

© A szerző, 2026
© A kiadó, 2026

A mű elektronikus változata
a CC BY-NC-ND 4.0 nemzetközi licenc
feltételeinek megfelelően felhasználható.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



TARTALOM

<i>Köszönetnyilvánítás</i>	7
<i>1. Alapkérdések</i>	9
Kutatási kérdések és problémafelvetés	9
Célkitűzések	11
Hipotézisek	12
A könyv módszertana és lehatárolása	12
<i>2. A közszolgálati jog és személyzetpolitika általános kérdései</i>	21
Zárt(abb) és nyitott(abb) közszolgálati személyzeti rendszerek	21
Centralizáció és decentralizáció a közszolgálati személyzeti rendszerekben	29
A közszolgálati személyzeti rendszerek nemzetközi tendenciái az OECD-tagországok gyakorlatában	48
A közszolgálati jog jogági kérdései: közszolgálati jog vagy munkajog?	58
A közszolgálati jog alkotmányos követelményei	65
<i>3. A közszolgálati törvények hatályának differenciálódása és az egyes közszolgálati törvények jogpolitikai céljai</i>	69
A fejezet tárgya, célja és módszertana	69
A Kttv. céljai és hatálya	69
Az Áttv. céljai és hatálya	76
A Kit. céljai és hatálya	79
A Riasztv. céljai és hatálya	94
A Küt. céljai és hatálya	99
A NAV szjtv. céljai és hatálya	107
Közszolgálati jogalkotás – szervezeti fragmentáció – politikai kormányzás	109
<i>4. Ami a differenciálódás mögött van I.: A közigazgatási alkalmazás és a közigazgatási pálya biztonsága</i>	131
A közszolgálati pragmatika szabályozásának kiindulópontja, alapvető kérdése: stabilitás vagy hatékonyság?	131

Munkáltatói jogok gyakorlása és kiválasztás (pályázati eljárás és képesítési követelmények) a közigazgatásban	141
A közszolgálati jogviszony dinamikájának kérdései	156
<i>5. Ami a differenciálódás mögött van II.: A közszolgálati jogviszony tartalmának szabályozása a közszolgálati törvényekben</i>	179
Előmeneteli és illetményrendszerek a közigazgatásban	179
Teljesítményértékelés a közigazgatásban	219
A tisztviselők fejlesztése a közigazgatásban: a képzés és továbbképzés rendszerének néhány kérdése	245
A közigazgatási személyi állomány véleménye a közszolgálati jogviszony tartalmának lehetséges szabályozási irányairól 2018 előtt	261
<i>6. A közigazgatás személyzeti rendszerének egységes keretszabályozása – de lege ferenda</i>	265
A szervezeti és közszolgálati törvény felépítése, a személyzetpolitikai szervek szerepe	265
A munkáltatói szerep meghatározása, a munkáltatói jogok gyakorlása és a kiválasztás (pályázati eljárás és képesítési követelmények) szabályai	272
A közszolgálati jogviszony dinamikájának lehetséges szabályozása	275
A létszámgazdálkodási, előmeneteli és illetményrendszer kialakítása	278
A teljesítményértékelés szabályozása	286
A képzés és továbbképzés rendszerének felülvizsgálata	291
A kerettörvény egyéb elemei	295
<i>Mellékletek</i>	297
Rövidítések jegyzéke	297
Ábrák jegyzéke	299
Táblázatok jegyzéke	299
<i>Felhasznált irodalom</i>	301
<i>Felhasznált jogszabályok, jogi dokumentumok</i>	331
<i>Egyéb források</i>	341

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

„Ha tengereken kelsz át, veled leszek;
és ha folyókon, nem borítanak el,
ha tűzön kell átmenned, nem égsz meg,
és a láng nem perzsel meg.”
(*Izajás 43,2*)

Szeretném hálámat kifejezni édesanyámnak és édesapámnak, a nagyszüleimnek, a családomnak, valamint a Jóistennek, akik a reménytelennek tűnő pillanatokban is mellettem álltak és támogattak.

Köszönöm Hazafi Zoltán tanár úrnak, hogy lehetőséget adott és szárnyai alá vett a tanszéken, valamint tanácsaival pályám kezdete óta segített. Köszönöm György István tanár úrnak, hogy felfedezett, és az óráival, a hallgatókhoz való hozzáállásával, illetve módszereivel példát mutatott. Köszönetemet fejezem ki Petrovics Zoltánnak, aki baráti hozzáállásával segítette oktatói beilleszkedésemet a tanszékre. Köszönettel tartozom mindazon barátaimnak, akiket kollégaként vagy hallgatóként ismertem meg.

Köszönöm a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának, valamint Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszékének a lehetőséget és a támogatást. Külön köszönöm Bankó Zoltánnak az áldozatos, rendkívül segítőkész munkáját, amelyet a teljes fokozatszerzési eljárás során nyújtott. Köszönöm az értekezésem bírálóinak, Kun Attilának és Ember Alexnek a rendkívül hasznos szakmai véleményét, amely nagyban hozzájárult az értekezés elkészítéséhez. Köszönöm továbbá a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának, hogy támogatták a doktori értekezésem monográfiaként való megjelentetését.

1.

ALAPKÉRDÉSEK

KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS PROBLÉMAFELVETÉS

2010 óta dinamikus változás jellemzi Magyarországon a *közzszolgálati jogalkotást*. Ennek betetőzéseként 2019-ben a Kit. jelentősen átalakította a közigazgatás foglalkoztatási jogviszonyainak szabályozását. A Kit. hatálya a központi (például minisztériumok, központi hivatalok) és a területi (például fővárosi és vármegyei kormányhivatalok) kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kormányzati szolgálati jogviszonyára terjed ki. A Kttv. rendelkezései napjainkban elsősorban már inkább csak a helyi önkormányzatok igazgatási szervei (például polgármesteri hivatalok) köztisztviselőinek és közzszolgálati ügykezelőinek közzszolgálati jogviszonyára vonatkoznak. A Kit. hatálybalépésével nem pusztán új szabályok jelentek meg, hanem *koncepcionális változások* is történtek, amelyek többek között érintették a kormánytisztviselők díjazását, teljesítményértékelését vagy az előmenetelükre irányadó szabályokat. Lényeges vonása a Kit.-nek a Kttv.-vel szemben, hogy szakít a szenioritáson alapuló, kötött besorolású előmeneteli és illetményrendszerrel, továbbá nagyobb teret enged a munkáltatói döntéseknek. A Kttv. hatályának kiüresedése 2020-ban tovább folytatódott. A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi Küt. hatálybalépésével különálló (keret-) szabályozás alá kerültek az úgynevezett különleges jogállású szervek, mint például az autonóm államigazgatási (például Gazdasági Versenyhivatal) vagy az önálló szabályozó szervek (például Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság) köztisztviselői. A Küt. vegyesen tartalmazza a Kttv.-hez hasonló, zártabb és a Kit.-re jellemző nyitottabb közzszolgálati rendszermegoldásokat. A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok differenciálódása mindazonáltal 2021-ben tovább folytatódott, a Kttv. hatálya alól kikerültek ugyanis a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetrendszerében szolgálatot teljesítő tisztviselők is. Rájuk a NAV szjtv. vonatkozik, amelynek a tartalma

kevésbé távolodott el a Kttv. megoldásaitól. Így például továbbra is szerepe van a tisztviselők jogviszonyban eltöltött idejének az előmenetel és a díjazás alakulása során. A változások a tágabban vett közszolgálatot ugyancsak érintették. Az állami, önkormányzati tulajdonban vagy fenntartás alatt működő közintézeti jogállású szervek (mint például az oktatási vagy az egészségügyi szervek) foglalkoztatottja-ira vonatkozó Kjt. is fokozatosan kiüresedik (akárcsak a közigazgatásban a Kttv.), és az itt dolgozók vagy önálló ágazati jogállás, vagy pedig a magánmunkajog hatálya alá kerülnek. A változások tehát a *közzszolgálati pragmatika differenciálódását* okozzák, és az egyes közszolgálati rendszerek viszonyában egymástól eltérő *személyzetpolitikai rendszereket* hoznak létre.

A közszolgálati jog differenciálódása már a rendszerváltozás óta foglalkoztatja a jogalkotói és a tudományos-szakmai diskurzusok résztvevőit. 1992-ben a foglalkoztatás jogi szabályozásának háromosztatú rendszere jött létre. Ennek a struktúrájának a munkajogi szabályozás mellett a köztisztviselői és a közalkalmazotti törvény jelentette a másik két pillérét. Tehát már e két közszolgálati jellegű jogállás esetében sem valósult meg egységes szabályozás. A differenciálódás irányába mutatott az is, hogy sorra jelentek meg az egyes közszolgálati pragmatikákra (bírákra, ügyészekre, fegyveres szervek állományára stb.) vonatkozó jogállási törvények. 2011-ben a Magyar Program kísérletet tett arra, hogy egységes irányba terelje, harmonizálja a közigazgatás, rendvédelem és honvédelem személyzetére vonatkozó közszolgálati jogi szabályozást. A hivatásrendek közötti átjárhatóság végül nem valósult meg. Sőt, a *közigazgatás személyi állományára* vonatkozó egységes szabályozás is megtört az állami tisztviselőkről szóló törvény hatálybalépésével. A folyamat ezt követően, 2018 óta rohamosan felgyorsult, s a szabályozás tartalmának elvei is paradigmaszerűen megváltoztak. Mindez számos *kutatási kérdést* felvet. Vajon milyen okai lehetnek ezeknek a változásoknak? Illeszkednek-e ezek a változások a nemzetközi tendenciákhoz? Elemezhetők-e még ezek a változások a hagyományos személyzetpolitikai rendszerkeretek szempontjai mentén? Vajon indokolható-e szakmai érvekkel, hogy a közigazgatási tisztviselők jogállását jelenleg mintegy hét közszolgálati törvény szabályozza? Vajon a differenciálódás a „közzszolgálat ideája” mentén tudatosan kialakított kormányzati személyzetpolitika elvárt eredményének tekinthető-e (és a folyamat megmarad differenciálódásnak), vagy sokkal inkább értékelhető egyes praktikus szempontok, illetve aktuálpolitikai döntések érvényesülésének (amivel a folyamat fragmentációvá válik)? Vajon korlátlanul érvényesíthetők a kormányzati preferenciák bizonyos (például alkotmányossági, jogalkotástani, érdekegyeztetési) elvekkel szemben? Melyek ezek a kormányzati preferenciák, s ezek mögött milyen megfontolások húzódnak? Így például indokolható-e a különleges jogállású szervek

önálló háttér szabályozása, s ezen belül is az Állami Számvevőszék és az Országgyűlés Hivatalának eltérő fejlődési pályája? Vagy indokolható-e például a rendvédelmi alkalmazottak hivatásos életpályához közelítő, ahhoz számos pragmatikaelemében hasonló szabályozása? Ezzel összefüggésben az új közszolgálati jogi megoldások keresése (így például a nyitott rendszerekre jellemző elemek átgondolatlan adaptációja) milyen új kockázatokat hozhat magával a jogalkalmazás során? Vajon létezik-e a közszolgálati pragmatikának, pontosabban a közigazgatási tisztviselők jogviszonya elemeinek valamiféle absztrakt egysége? „Kinyerhetők-e” a kutatás alapján a közigazgatási tisztviselők jogviszonyának szabályozására vonatkozó elvek? Ezeknek az elveknek a hatékonyságot vagy inkább a stabilitást kellene szolgálniuk? Melyek azok a közigazgatási jogállások vagy pragmatikai elemek, amelyek továbbra is differenciált szabályozást igényelhetnek? Vajon a nemzetközi példák, a közvetlen történeti előzmények, a jogi szabályozás összehasonlítása és a joggyakorlat vizsgálata alapján milyen konkrét javaslatok tehetők a szabályozás mikéntjére és elemeire vonatkozóan?

CÉLKITŰZÉSEK

Munkám kettős célt szolgál; egyrészt a Kttv. (Ogytv.), Kit., Küt., Riasztv.-Hszt., Ásztv., valamint a NAV szjtv. fontosabb pragmatikaelemeinek összehasonlító elemzésére törekszik, másrészt arra, hogy az összehasonlító elemzésre támaszkodva *javaslatot* vázoljon fel a közigazgatás személyzeti rendszerének egységes közszolgálati jogi keretszabályozására. Elemzésem és javaslataim a következő előnyökkel járhatnak a közszolgálati jogi gyakorlat számára:

- ♦ szisztematikus összehasonlító elemzését adja a Kit. hatálybalépése után jelentősen megváltozó jogszabályi környezetnek a közigazgatáson belül;
- ♦ elhelyezi a magyar közigazgatás közszolgálati jogalkotását a *személyzetpolitika nemzetközi trendjei* között, megvizsgálja a *közszolgálati jogalkotás általános kérdéseit*;
- ♦ az egyes pragmatikaelemekhez kapcsolódó elméleti keretekre, nemzetközi megoldásokra, közvetlen történeti előzményekre, a hatályos jogi szabályozás összehasonlítására, a joggyakorlat feldolgozására alapozva a közszolgálati jogviszony *egységes szabályozási lehetőségeire* mutathat rá;
- ♦ javaslatai konkrét, a személyzetpolitikai realitások mellett megvalósítható *megoldási lehetőségeket* vázolnak fel.

HIPOTÉZISEK

Két *alapkérdést* vizsgálok, és ezek mentén törekszem a következtetések és javaslatok megfogalmazására.

Egyrészt a közzszolgálatnak létezik egy absztrakt egysége, amely alapján a közzszolgálati pragmatika elemei egy egységes elvrendszeren és szabályokon nyugvó, *keretjellegű törvénnyel* összehangolhatók. Ezek az elvek az idők folyamán lényeges változáson mentek keresztül, de bizonyos tartalmi elemeikben kimutatható a stabilitás.

Másrészt a közigazgatási feladatrendszer sokszínűsége, összetettsége nem teszi feltétlenül szükségessé a jogi szabályozás szétválasztottságát. A szabályozási javaslatok kiindulópontja tehát a közzszolgálati jogviszony absztrakt egysége. A javasolt szabályozási rendszerben egy jogviszony, a *közigazgatási tisztviselők jogviszonya* létezik, amely szintézisét adja a többi jogállásnak.

A KÖNYV MÓDSZERTANA ÉS LEHATÁROLÁSA

A könyv *második fejezetében* dogmatikai és személyzetpolitikai megalapozás céljából a közzszolgálat általános jogi és személyzetpolitikai kérdéseit tekintem át. Ezen belül először a közzszolgálati személyzeti rendszerekkel, különösen ezek típusaival, pragmatikai elemek szerinti elhatárolásával, s a mögöttük meghúzódó szabályozási elvekkel, továbbá a rendszerek előnyeivel és hátrányaival foglalkozom. A fejezet második részében a centralizáció és a decentralizáció jellemzőit vizsgálom meg. Ennek keretében egyrészt kifejezetten a rendszerelhatárolások összefüggéseire, illetve a személyügyi hatáskörök gyakorlásának nemzetközi trendjeire fókuszálok. Másrészt nagy hangsúlyt fektetek a decentralizáció kezelésének intézményi feltételeire, így a személyzetpolitikai szervek típusaira, a személyügyidöntés-támogatás és a személyzetfejlesztési stratégia szerepére, valamint ezek magyar közigazgatásban megfigyelhető helyzetére. A fejezet harmadik részében a személyzetpolitika általános nemzetközi trendjeit és folyamatait (így például a konvergenciát és a rendszerkontinuitást) értelmezem. A fejezet utolsó két részében a személyzetpolitikai alapstruktúrák irányából a közzszolgálati jog dogmatikai kérdései felé fordulok. Ennek körében egyfelől a közzszolgálati jog jogági elhelyezkedését, másfelől a közzszolgálati jog alkotmányos feltételrendszerét helyezem előtérbe.

A könyv *harmadik fejezetében* a Kttv. hatálybalépését követő folyamatokat elemzem, külön hangsúlyt fektetve a Kttv. hatálybalépése után egyre inkább felgyorsuló változások áttekintésére. Azt vizsgálom, hogy a differenciálódás a „közzszolgálat ideája” mentén tudatosan kialakított kormányzati személyzetpolitika elvárt

eredményének tekinthető-e, vagy sokkal inkább értékelhető egyes pragmatikus szempontok érvényesülésének. Ennek érdekében áttekintem a közszolgálati törvények keletkezésének körülményeit, jogpolitikai céljait, főbb jellemvonásait, és az egyes közszolgálati törvények hatályát. Az előbbiek alapján feltárhatók a közszolgálati jogalkotás mögött meghúzódó főbb személyzetpolitikai célkitűzések; a közszolgálati jogalkotás, a szervezeti fragmentáció, illetve a politikai kormányzás közötti összefüggések. A fejezetet a decentralizáció és fragmentáció kezelése jogi feltételeinek áttekintésével, különösképpen a kerettörvényi szabályozás meghatározó és illeszthető nemzetközi példáinak bemutatásával zárom. Ezek után a személyzetpolitikai központok, a személyügyidöntés-támogatás, a személyzetfejlesztési stratégia, valamint a kerettörvényi szabályozás lehetőségeire fókuszálva és alapozva megfogalmazhatók a decentralizáció, illetve a fragmentáció kezelésének intézményi és jogi követelményeire vonatkozó javaslatok.

A könyv *negyedik fejezete* már a közszolgálati pragmatika egyes elemeivel foglalkozik. Elsőként a Ktv. megalkotásától indulva a közszolgálati pragmatika felépítését meghatározó személyzetpolitikai célkitűzéseket tekintem át az egyes kormányzati ciklusok mentén haladva. Fő kérdésem, hogy vajon miképpen változott a vizsgált időszakban a közigazgatási tisztviselők foglalkoztatása során a stabilitás és a hatékonyság iránti kormányzati igény; milyen személyzetpolitikai célkitűzések vezettek egyik vagy másik kormányzati megközelítés térnyeréséhez. A fejezet második részében a munkáltatói szerep meghatározásával, a kiválasztással – ezen belül különösen a pályázati eljárással és a képesítési követelményekkel – összefüggő fontosabb személyzetpolitikai és jogi kérdésköröket veszem górcső alá. A fejezetben, a fentiekben már felvázolt általános kérdésekhez igazodóan arra keresem a választ, hogy a magyar közigazgatásban az egyes jogállási törvények miképpen tesznek eleget a *merit system* diktálta elveknek; a jogállási törvények milyen módon és mértékben harmonizálnak egymással; egyik vagy másik törvény megoldásának milyen előnyei, hátrányai vagy éppen kockázatai lehetnek. Ezek tükrében megtehetők azok a javaslatok, amelyek hozzájárulhatnak a *merit system* fejlesztéséhez, az egységes és stabil foglalkoztatási keretek felvázolásához. Ezt a kutatási kérdést „görgetve tovább” áttérek a közszolgálati jogviszony dinamikájának – így a jogviszony keletkezésének, módosításának és megszüntetésének – elemzésére, amelynek során elsősorban a szabályozási dilemmák feltárására törekszem.

A könyv *ötödik fejezetében* a közszolgálati pragmatika „karakteradó” elemeivel, a jogviszony tartalmának alapvető elemeivel – így az előmeneteli és illetményrendszerrel, a teljesítményértékeléssel, továbbá a képzéssel és továbbképzéssel – foglalkozom. Először azt vizsgálom meg, hogy a hagyományos előmeneteli és illetményrendszerek kritikájára milyen megoldások születtek a közelmúlt közszolgálati törvényeiben. Arra

keresem a választ, hogy a közszolgálati jogviszony egységes elvek mentén történő újraszabályozása esetén milyen szabályok szerint lenne érdemes felépíteni a rugalmas, mégis kiszámítható előmeneteli és illetményrendszert. Mindezek után azt vizsgálom meg, hogy a teljesítményértékelés közszolgálati jogi szabályozása mögött milyen személyzetpolitikai rendszermegoldások fedezhetők fel. Az általános elméleti alapvetések keretén belül a fő vizsgálati kérdésem, hogy a teljesítményértékelés milyen célokat szolgál az egyes törvényekben. Ennek kutatási célja a többi pragmatikaelemhez igazodó egységes értékelési séma felvázolása. Végül a képzés és továbbképzés témakörének egyes sarokpontjaira helyezem a figyelmemet. A sarokpontok áttekintésére alapozva teszek javaslatot a későbbiekben a generalista jellegű közigazgatási képzések fejlesztésére, a közigazgatási alap- és szakvizsgarendszer közszolgálati jogi szabályozásának felülvizsgálatára, majd a közigazgatási generalista jellegű képzések és továbbképzések egymással, illetve a közszolgálati pragmatika egyéb elemeivel való összhangjának megteremtésére. A fejezet legvégén röviden áttekintem a 2018-ban lefolytatott tisztviselői elégedettségmérések fontosabb eredményeit, amelyek fontos adalékokat adhatnak a jogi szabályozás koncepciójának kialakításához.

A könyv *hatodik fejezete* tartalmazza a közigazgatás személyzeti rendszerének egységes kerettörvényi szabályozására vonatkozó koncepciót. A koncepció elvi jellegű kérdéseket tisztáz, ezzel együtt azonban konkrét szabályozási alternatívákat is felvázol. A javaslatok a következő pragmatikaelemek köré csoportosítva találhatók meg: a szervezeti és közszolgálati törvény felépítése, a személyzetpolitikai szervek szerepe; a munkáltatói szerep meghatározása, a munkáltatói jogok gyakorlása és a kiválasztás (pályázati eljárás és képesítési követelmények) szabályai; a közszolgálati jogviszony dinamikájának lehetséges szabályozása; a létszámgazdálkodási, előmeneteli és illetményrendszer kialakítása; a teljesítményértékelés szabályozása; a képzés és továbbképzés rendszerének felülvizsgálata; valamint a kerettörvény egyéb elemei.

Párhuzamosan egyszerre több *módszertant* is alkalmazok. Először valamennyi esetben a fontosabb *tudományos* – személyzetpolitikai elméleti és jogi-dogmatikai – összefüggéseket vizsgálom meg. Ezt követően azokban az esetekben, amikor a szerves fejlődés vagy éppen annak hiánya mai napig meghatározó, kitérek a közvetlen (azaz a rendszerváltozás utáni, Ktv. hatálybalépését követő) *jogintézmény-történeti előzményekre* és ezek hatásaira. Ahol pedig további eredményre vezethet, ott a *joggyakorlat* kérdéseit, a szabályozás vitás vagy ellentmondásos pontjait (főleg alkotmánybírói és bírósági döntések, illetve a személyügyi jogalkalmazás szempontjai alapján) is áttekintem. A közszolgálati pragmatika egységének és különbségének értékelése nem lenne lehetséges a jelenleg hatályos *közzszolgálati törvények* (jogpolitikai és jogdogmatikai alapozású) *összehasonlító elemzése* nélkül, így valamennyi fejezetben fontos szerepet szánok ennek a módszertani megközelítésnek. Végül, de

nem utolsósorban, a *nemzetközi trendekre* és ennek alapján a magyar közigazgatásba illeszthető megoldásokra is nagy hangsúlyt fektetek. A lényegi pontokat kiemelve áttekintem a *tisztviselői elégedettségmérések* eredményeit is. Tehát a jogtudományi (közzszolgálati, közigazgatási és munkajogi), közigazgatás-tudományi (személyzet-politikai) megközelítés mellett – ugyan kismértékben, de – szociológiai nézőpontot egyaránt alkalmazok.

A könyv a doktori értekezésem alapjául szolgáló *önálló kutatásra* épül, ami az annak témakörében készült publikációkon keresztül is nyomon követhető. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne építene egyéb olyan kutatások, tananyagfejlesztések vagy más szakmai munkák eredményeire, amelyekben az elmúlt öt évben részt vettem. Ezek közül szeretném a teljesség igénye nélkül a fontosabbakat kiemelni. A *nemzetközi trendek bemutatása* és a pragmatikai elemek *nemzetközi vonatkozásainak* felvillantása során nagyban építettem a 2016/257/NKE-ÁKK számú KÖFOP Ludovika Kiemelt Kutatóműhely – azaz a Közzszolgálati jogi és HR komplex kutatóműhely – keretében lefolytatott összehasonlító közzszolgálati jogi kutatásaink megállapításaira. Ennek eredményeként született meg a Hazafi Zoltánnal közösen szerkesztett *Összehasonlító európai közzszolgálat* című kézirat, amely ugyan hivatalosan nyomtatásba soha nem került, de a kézirat mintegy kutatási jelentésként azóta is segíti a tanszéki oktatást és kutatást. E projektelemben kutatóként és szerkesztőként vettem részt. Ugyancsak ez a kutatóműhely foglalkozott a közzszolgálati életpályák jogi szabályozásával, aminek eredményeként született meg az azonos című többszerzős monográfia Kiss György professzor úr szerkesztése mellett. A kutatásban koordinátorként vettem részt, és volt lehetőségem közreműködni a monográfia szerkesztésében. Ez azért fontos, mert *onnan indítom a vizsgálatot*, ahol a monográfia azt lezárta. Ez időbeli és tartalmi szempontból egyaránt igaz. Időbeli szempontból azért, mert amíg a monográfia 2018-ig vizsgálta a közzszolgálati viszonyokat, addig a munkámban elsősorban a 2018 utáni történéseket helyezem középpontba. Tartalmi szempontból pedig azért, mert kiindulópontjaimmal – a fentebb már idézett két alapkérdés tárgyalásával – zárul a monográfia (azt hozzátéve, hogy amíg a monográfia a Magyar Program hivatásrendjeit vizsgálta „civil” fókusszal, addig munkámban kizárólag a „civil” közigazgatás közzszolgálati viszonyait járom körül).

Említést érdemel, hogy ugyan közvetlenül nem vettem részt a kutatóműhely HR-oldalának munkálataiban, ám *A közzszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon* című empirikus kutatás eredményei – témám szempontjából szükséges mértékben – jó támpontokat adtak a *tisztviselők elégedettségméréseivel* kapcsolatban. Ezzel párhuzamosan zajlott *A versenyképes közzszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* című KÖFOP-projekt is, amely ugyancsak több közreműködésen keresztül segítette munkámat. Ezek közül

kiemelendők *A közszolgálat viszonyainak elemzéséhez, valamint a munkaerő-tervezéshez szükséges statisztikai igények feltárása egyes európai országok gyakorlata alapján* és *A KSZDR reporting funkciójával szembeni statisztikai, monitoring, elemzési-értékelési kritériumok* című munkaanyagok, amelyeket több kutatóval közösen készítettünk a *KSZDR koncepciójának* előkészítése során. Utalni szükséges arra is, hogy bár e projekt bizonyos eredménytermékeinek készítésében nem vettem részt, ezek mégis értékesnek bizonyultak, és jelentős segítséget nyújtottak a nemzetközi jó gyakorlatok feltárása során.¹

A Nemzeti Közzszolgálati Egyetem a Miniszterelnöki Kormányiroda felkérésére részt vett a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény *egységes alkalmazásának* előmozdítása érdekében megfogalmazott intézkedések végrehajtásában. Ez azt jelentette, hogy 2019 és 2021 között több, a törvény rendelkezéseit magyarázó anyag is elkészülhetett a két intézmény közreműködése által. Ennek keretében egyrészt összeállítottuk a Kit. rövid magyarázatát, másrészt egy nagyon hosszú és összetett folyamat eredményeként megszületett a Kit. nagykommentárja. Mindkét anyagnak szerzője és szerkesztője is lehettem. Ez nagyban támogatta a Kit. rendszerének és összefüggéseinek megismerését, és egyben alapot szolgáltatott egyes következtetéseim megfogalmazásához. Szintén ezt a megközelítést erősítette, hogy részt vehettem a Riasztv. magyarázatának, *rendészeti továbbképzési* tananyagának elkészítésében. 2018 és 2020 között részmunkaidőben a Belügyminisztérium Közzszolgálat-fejlesztési és Stratégiai Főosztályán dolgoztam, ennek köszönhetően „szemtanúként” tapasztalhattam meg a Kit. és a Riasztv. elfogadását, valamint az Ásztv. módosítását. Ez segítette a munkámat a jogpolitikai célok pontos értelmezésében és a szakszervezeti álláspontok széles körű beépítésében. Korántsem utolsósorban szintén a jogi elemzéseim során tudtam kamatoztatni a Közigazgatási Továbbképzési Intézettel való rendszeres szakmai együttműködések alapján megszerzett tapasztalatokat; így például *A vezető feladatai a kormányzati szolgálati jogviszony HR folyamataiban* vagy az *Én, a tisztviselő – A kormányzati szolgálati jogviszony alapjai* című továbbképzési programok elkészítésében való fejlesztési közreműködéseket.

A tudományos összefüggések feltárásához és az intézménytörténeti előzmények hatásainak vizsgálatához felhasznált szakirodalmat 2015 óta gyűjtöttem *annotált bibliográfia* keretében. (Ennek kezdetei még a demonstrátori időszakom kezdetére vezethetők vissza.) A közszolgálati személyzeti rendszerek és nemzetközi trendek vizsgálata során a fentiek mellett főleg az OECD és az EUPAN összehasonlító tanulmányait vettem alapul. Ez arra vezethető vissza, hogy 2017-ben az OTDK-kutatásomban az *OECD-tagállamok közszolgálati rendszereit és empirikus adatait*

¹ Lásd például CSÓKA–KREPELKA 2018.

kutattam. Végül szükséges utalni arra, hogy a bírósági és döntőbizottsági gyakorlat esetében csak a 2018 után született döntéseket tekintettem át.

Alapvető kérdés a *közszolgálat fogalmának*, terjedelmének lehatárolása.² Ahogy arra Kun Attila és Petrovics Zoltán rámutatnak, mielőtt közszolgálati jogról beszélünk, szükséges a közszolgálat fogalmát is letisztázni.³ A fogalomnak többféle megközelítése létezik,⁴ tágabb és szűkebb értelmezése,⁵ valamint gyakorlatiasabb és elméletibb felfogása.⁶

Ami a fogalom általános megközelítését illeti, kiindulópontunk Gajdushek György felosztása lehet.⁷ Szerinte a fogalom legalább háromféleképpen értelmezhető. Egyrészt rendelkezik egy funkcionális jelentéstartalommal, ami a közigazgatás által ellátott *közszolgáltatásokat* takarja. Ez a nézőpont kapcsolódik legkevésbé a kutatási témához (bár bizonyos szempontból mégiscsak jelentősége van). Másrészt a kifejezés alatt szokás a *közszolgálati személyzeti rendszerekre* gondolni. Erre az értelmezésre már jóval nagyobb szerep hárul. A személyzeti rendszerekben való gondolkodás a jogszabályi környezet változásának kritikai bemutatását könnyíti meg, elemezhetővé és érthetővé teszi a végbemenő változásokat. Ezek közül mindenképpen segítségül hívom a későbbiekben a személyzetpolitikai rendszerek klasszikus – zártabb és nyitottabb, valamint centralizált és decentralizált – felosztásait, illetve a közszolgálati pragmatika elemeit, szabályozási elveit és módjait. Harmadrészt, és legáltalánosabban, magát a *személyi állományt* értjük a fogalom alatt. Ezzel pedig el is jutottunk a következő lépéshez, azaz annak meghatározásához, hogy kik is az érintett személyi körök, vagy, ha úgy tetszik, kik a vizsgált közszolgálati jogviszony „munkavállalói” oldalának alanyai.

A *gyakorlatiasabb felfogás* szerint a jogszabályok személyi hatályával határozható meg a közszolgálatban alkalmazott személyek köre. Ebben az esetben tehát a jogszabályi rendelkezések viszonylagos pontossággal⁸ megmondják azt, hogy az alkalmazásuk alatt álló személyi körök esetében milyen jogok és kötelezettségek

² Valamennyi közszolgálati tárgyú kutatás ezt a kérdést tekinti kiindulópontjának. Lásd például MÉLYPATAKI 2017b, továbbá HAZAFI 2009b.

³ KUN–PETROVICS 2014b: 90.

⁴ Lásd ennek árnyaltabb és részletesebb, több szerzőt is hivatkozó (a jelentősebbeket kiemelve: Magyary Zoltán, Gajdushek György vagy Horváth István) leírását Kun Attila és Petrovics Zoltán munkájában. KUN–PETROVICS 2014b: 90–92. Lásd továbbá MÉLYPATAKI 2016.

⁵ LINDER 2014b: 7–10. Lásd továbbá LINDER 2010a: 69–75.

⁶ GYÖRGY 2007: 15–19, illetve GYÖRGY 2012. Lásd továbbá GYÖRGY–HAZAFI 2013: 15–16; GYÖRGY–HAZAFI 2015.

⁷ GAJDUSCHEK 2008a: 17–19. Lásd továbbá GAJDUSCHEK 2013: 117–118.

⁸ Itt érdemes utalni az Ásztv. pontatlan meghatározására, amelyet a jogviszony jellegére állapított meg 2023-ig.

érvényesülnek. Az *elméletibb felfogás* ezzel szemben a feladatok közérdekű jellegében ragadja meg a közszolgálat lényegi sajátosságát. Az elméletibb felfogáson belül gyakori a fogalom további pontosítása.

A pontosítás legtöbbször a tág és szűk értelmezési keretek között történik. A *tágan értelmezett közszolgálat* magában foglalja a közszféra foglalkoztatottjainak teljes körét, így ebbe több eltérő jogállású réteg is beletartozik. Ezzel szemben a *szűken értelmezett közszolgálat* alatt voltaképpen kizárólag a közigazgatás személyállománya értendő. A témával foglalkozó tudományos művek általában azonosulnak az iménti felosztásokkal, a felosztások tartalmában azonban már lényegesebb különbségek találhatók.

György István a közszolgálat fogalmát – egy későbbi munkájában⁹ – három szinten határozza meg. A szűkebb közszolgálati csoportosítás alatt csak a köztisztviselőket és a kormánytisztviselőket tárgyalja, míg a tágabb csoportosítás tagjait elsődlegesen a Magyar Program elemeiből (elsősorban annak egyik kulcseleméből, az átjárhatóság jogintézményéből) és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem képzéseinek harmonizálására tett törekvéseiből vezeti le. Így ebben a megközelítésben ide sorolja a közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem személyi állományát is. A legtágabb értelemben György is a teljes közszférát a fogalom részének tekinti (ez alól kivételt a köztulajdonosok dolgozói, azaz a köztulajdonban álló gazdasági társaságok jelentik). György István tehát egyaránt foglalkozik a közszolgálat gyakorlatiasabb és elméletibb felfogásával, mindazonáltal munkásságában a legszűkebben vett réteg vizsgálata kerül középpontba.¹⁰

Mélypataki Gábor értekezésében a tágabb, szűkebb és legszűkebb közszolgálat fogalmáról ír. A tágabb rétegen belül lényegében valamennyi olyan alkalmazottat megemlíti, akik valamilyen állami vagy önkormányzati szerv alkalmazásában állnak. Ez azt is jelenti, hogy számos közszolgálati foglalkoztatási jogviszony sorolható ebbe a kategóriába (így például a közalkalmazotti vagy a hivatásos szolgálati jogviszony is). A legszűkebb meghatározás alatt szerinte kizárólag a közhatalmat gyakorló állami alkalmazotti, azaz köztisztviselői és kormánytisztviselői kört kell értenünk. Mélypataki harmadik csoportját s egyben az általa legkívánatosabbnak vélt megközelítést az úgynevezett munkajogi triangulum adja, amely a szűk értelemben vett

⁹ GYÖRGY-HAZAFI 2019: 11–19.

¹⁰ Ez legalább két okból fakad: egyfelől abból, hogy a rendszerváltozás idején György István volt a Ktv.-t előkészítő Közszolgálati Főosztály vezetője a Belügyminisztériumban. Ennek az időszaknak a leírását lásd GYÖRGY-HAZAFI 2020. Másfelől pedig abból, hogy 2007-ben oktatóként az ő vezetésével jelent meg először önálló diszciplínaként a főiskolai oktatásban a közszolgálati jog. KOI 2006.

közszolgálati és kormányzati szolgálati jogviszony mellett a közalkalmazotti jogviszonyt is a szorosan vett közszolgálat fogalmának értékeli. Ennek oka természetesen Mélypataki témájából és nézőpontjából is fakad, aki a munkajogi, közalkalmazotti és közszolgálati (kormányzati szolgálati) jogviszonyok egységesítésének lehetséges kérdéseit vizsgálja.¹¹ Mélypataki tehát a közszolgálat fogalmát gyakorlatias megközelítésben vizsgálja, s ezen belül az általa szűkebbnek nevezett kategóriát tartja relevánsnak. Kun Attila és Petrovics Zoltán arra az álláspontra jutnak tanulmányukban, hogy közszolgálat alatt a tág értelemben vett közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokat kell értenünk. Ennek körében azonban elvetik Magyary Zoltán¹² kiterjesztően értelmezett, elméletibb megközelítését, és sokkal inkább egyetértenek Linder Viktória¹³ és Prugberger Tamás¹⁴ fogalmi meghatározásaival.¹⁵

A fogalom szűkítő értelmezését veszem alapul, s a *közigazgatási tisztviselőkre vonatkozó közszolgálati jogi szabályozást* vizsgálom meg. A közigazgatási tisztviselő kategória lehatárolásában a gyakorlatiasabb és az elméletibb megközelítést egyaránt alkalmazom. A *gyakorlatiasabb felfogás* mentén a Ksztv. és a közlönyállapota szerinti Kttv. szervei és személyi hatályából indulok ki. Erre tekintettel közigazgatási tisztviselőnek tekintem a *Kit. hatálya alá tartozó* kormánytisztviselőt, a Kttv. alá tartozó köztisztviselőt, a Küt. hatálya alá tartozó köztisztviselőt, az országgyűlési köztisztviselőt (akire a Kttv. mellett az Ogytv. vonatkozik), a számvevőt (akire a Kttv. és Mt. mellett az Ásztv. vonatkozik), a rendvédelmi alkalmazottat (akire a Hszt. vonatkozik), illetve a NAV tisztviselői státuszú foglalkoztatottját (akire a NAV szjtv. vonatkozik). Ugyancsak gyakorlati megfontolások játszanak szerepet a különleges jogállású szervek körébe tartozó államhatalmi szervek hivatalaiban és egyéb szervezetekben (így például a Magyar Tudományos Akadémia Titkárságán) dolgozó köztisztviselők kategorizálásakor. E szerveket a hivatalokban folyó *igazgatási jellegű munkavégzés* miatt minősítem „közigazgatásinak”,¹⁶ s tartom összehasonlíthatónak (így emiatt egyben az egyik elméleti megközelítés is teret nyer).

Vannak olyan fogalmak, amelyeknek a használata rövid *magyarázatot*, tisztázást igényel. Ezek az alábbiak.

¹¹ MÉLYPATAKI 2016: 10–11.

¹² MAGYARY 1942.

¹³ LINDER 2010.

¹⁴ PRUGBERGER 2006.

¹⁵ KUN–PETROVICS 2014b: 90–92.

¹⁶ Ez az értelmezési probléma főleg az államhatalmi szervek hivatalaival kapcsolatban merül fel. E szervek kategorizálása elméleti síkon, a hatalmi ágak megosztásának elve alapján is megközelíthető lenne. Lásd GYÖRGY 2014b: 23–29.

Közzszolgálati (közigazgatási) személyzetpolitika: egyrészt azoknak az elveknek az összességét jelenti, amelyek a közzszolgálati pragmatika egyes elemeinek kialakítására és működtetésére vonatkoznak. Másrészt együttesen tartalmazza a közzszolgálat kialakítására, működtetésére és fejlesztésére vonatkozó, kormányzati döntésekben formalizáltan is megjelenő, összehangolt, hosszú távra szóló elképzeléseket, célkitűzéseket, valamint a célok elérését szolgáló szabályozási és módszertani eszközöket. A „közzszolgálati” és a „közigazgatási” jelző valamennyi esetben a „civil” közigazgatás személyzetére utal.¹⁷

Közzszolgálati (közigazgatási) pragmatika: a közzszolgálati foglalkoztatás valamennyi elemét (így többek között a kiválasztástól az előmenetelen, a díjazáson át a jogviszony megszűnéséig) koherensen, azonos elvek szerint rendező – egy vagy több jogszabályból álló – joganyag; a „közzszolgálati” és a „közigazgatási” jelző valamennyi esetben a „civil” közigazgatás személyzetére utal.¹⁸

Közigazgatási szerv: egyrészt e fogalmat kiterjesztően használom, valamennyi vizsgált szervre értem, hacsak külön nem utalok a szerv pontos megnevezésére; másrészt a fogalom alatt valamennyi olyan munkáltató szerv értendő, amely az elképzelt javaslat szerint a „munkáltatói” oldalon megjelenik (kivéve, ha kifejezetten az önkormányzati igazgatási személyi állományról van szó, mert akkor a Kttv. szerinti közigazgatási szervet kell érteni).

(Közigazgatási) tisztviselő: egyrészt e fogalmat kiterjesztően használom, valamennyi vizsgált tisztviselőre értem, hacsak külön nem utalok a tisztviselői kategória pontos megnevezésére; másrészt a fogalom alatt valamennyi olyan tisztviselő értendő, aki az elképzelt javaslat szerint a „munkavállalói” oldalon megjelenik.

(Közzszolgálati) jogviszony: egyrészt e fogalmat kiterjesztően használom, valamennyi vizsgált jogviszonyra értem, hacsak külön nem utalok a jogviszony pontos megnevezésére; másrészt valamennyi olyan jogviszony értendő alatta, amely az elképzelt javaslat szerint a közigazgatási szerv és a közigazgatási tisztviselő között létrejön.

Közzszolgálati törvény(ek): e fogalom alatt a vizsgált jogállásokat szabályozó törvényeket, így a Kttv.-t, az Ásztv.-t, az Ogytv.-t, a Kit.-et, a Küt.-öt, a NAV szjtv.-t és a Hszt.-t értem.

¹⁷ HAZAFI 2018b: 53–55.

¹⁸ GYÖRGY 2007: 18–19.

2.

A KÖZSZOLGÁLATI JOG ÉS SZEMÉLYZETPOLITIKA ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

ZÁRT(ABB) ÉS NYITOTT(ABB) KÖZSZOLGÁLATI SZEMÉLYZETI RENDSZEREK

A közzolgálati személyzeti rendszerek típusai

A szakirodalomban a közzolgálati személyzetpolitikai rendszerek eltérő *elnevezésekkel* fordulnak elő annak függvényében, hogy fejlődéstörténetük melyik szakaszát értjük alattuk, vagy milyen társadalmi alrendszer, illetőleg jogviszonyelem viszonyában igyekszünk megragadni lényegi sajátosságait. A következőkben röviden az elhatárolás formai és tartalmi változásait ismertetem.

A zárt rendszer jellemzői már az ókori államokban, városállamokban fellelhetők voltak, majd a középkorban erodálódásnak indultak, régi szervezettségüket pedig az abszolút monarchiák kialakulásával nyerték vissza.¹⁹ Modern értelemben azonban a 20. század elején kezdődött valamiféle csoportosításuk, *differenciált* és *asszimilációs rendszerként* való megjelölésük.²⁰ Ez a megközelítés a jogrendszer Ulpiánusz szerinti tagolását kölcsönözte, az azon belül elkülöníthető jogági elhatároláshoz viszonyította a modelleket, amelyben a differenciáltság a szabályozás közjogi jellegére, ezzel ellentétben az asszimiláltság annak magánjoggal való hasonlóságára utalt.²¹

¹⁹ Kínában, Egyiptomban, Rómában, illetőleg Athénban. MÉLYPATAKI 2010: 159–162. Hazánkban II. József pásztorleveleinek kibocsátásával szorgalmazta a zárt rendszer jegyeinek erősítését. Lásd a II. József intézkedéseit részletesen taglaló írásokat, különösen Hajdu Lajos munkásságában. Például HAJDU 1973: 519–529; HAJDU 1982.

²⁰ BALÁZS 2011a: 83. Lásd továbbá BALÁZS 2011b: 139.

²¹ Az angolszász szakirodalom jogrendszerének sajátosságaiból kifolyólag rugalmasabban kezeli a közzolgálat rendszerszemléletű megközelítését. GAJDUSCHEK 2008a: 23.

A 20. század közepén alakult ki²² a ma hagyományosan használatos *zárt és nyílt rendszerek* szerinti megkülönböztetés.²³ Megjelenése a svéd és a porosz katonai igazgatásban és az amerikai üzleti életben alkalmazott módszerekig vezethető vissza, elnevezésük pedig szintén az általános magánjogi (munkajogi) szabályoktól való eltérést és az azzal való szoros hasonlóságot fejezte ki eredetileg.²⁴ A közszolgálati pragmatika elemei szempontjából pedig leginkább a közszolgálati alkalmazásba való bekerülés és kiválasztás módjára utalt. A 19. század USA-jában és a 20. század szocialista berendezkedésű államaiban a politikai viszonyok társadalmi beágyazottsága a közszolgálat vonatkozásában is érzékeltette hatását, amely során a munkáltató politikai hovatartozása a személyzet egészének összetételére rányomta bélyegét. Később, a nyújtott teljesítmény felértékelődésével és az érdemek, valamint a teljesítmény középpontba kerülésével visszaszorult a kizárólagos politikai azonosulás,²⁵ zsákmányszerzés szerepe. Így beszélhetünk *zsákmányrendszerekből* kifejlődő, zártabb *érdemrendszerekről*.²⁶ Később, a 20. század során terjedt el a *karrierrendszer* és *állásrendszer* kifejezések használata.²⁷ Általános elhatároló tényezőjévé az alkalmazás jellege vált, ami a zárt rendszer esetében kiegészíthető az előmenetel életpályát meghatározó szerepével. Napjainkban gyakran az utóbbi rendszertípust *munkaköri vagy munkakör alapú rendszernek* nevezik. Ennek fő sajátossága, hogy a munkakörök értékét és jegyeit munkakörelemzés és -értékelés alapján határozzák meg. A munkakörök munkakörcsaládokba rendezhetők, amelyekhez a többi közszolgálati pragmatikaelem is hozzáigazítható.²⁸ Ez egyrészt átlátható struktúrát ad,

²² BALÁZS 2011a: 83. Lásd továbbá BALÁZS 2011b: 139.

²³ BALÁZS 2011b: 139; HORVÁTH A. 2013c: 52. A megközelítés egyébként általánosan elfogadott.

²⁴ LŐRINCZ 2010: 272, 274.

²⁵ A lojalitás és az azonosulás nem tekinthetők megegyező fogalmaknak. A politikasemlegesség kulcsszava a lojalitás, ami azt jelenti, hogy a közszolgálati alkalmazottaknak a mindenkori kormányzati hatalom normatív és egyedi rendelkezéseiben foglaltakat teljesíteniük kell, ha azok törvényesek és szakmailag végrehajthatók. Az azonosulás egy politikai irányvonalhoz kötődést és mások elutasítását jelenti. Az azonosulással a közszolgálati alkalmazott elveszíti azt a jogát, hogy egy kormányváltás esetén a következő hatalom is megbízzon benne, mint semleges közszolgálat. Lásd GYÖRGY 2018d: 27. A lojalitás a zárt rendszerek sajátja is, de nem kizárólagosan. MÉLYPATAKI 2010: 171.

²⁶ Angolszász terminológia szerint *merit system* és *spoil system*. LŐRINCZ 2010: 272, 274. A Pendleton-törvény az USA-ban és a Northcote–Trevelyan-jelentés az Egyesült Királyságban meghatározó szerepet játszott a fenti folyamatokban. Lásd GYÖRGY 2019d.

²⁷ Az állástípusú rendszert nevezik pozíció vagy alkalmazáson alapuló rendszernek is. LINDER 2014b: 14; LINDER 2010a: 11. Ezeken felül lásd GAJDUSCHEK 2008a: 23.

²⁸ SZAKÁCS G. 2020d: 17–18.

másrészt – vegyítve a karrierrendszer jegyeivel – lehetővé teszi a teljesítményalapú, vertikális és horizontális karrierutak kialakítását.²⁹

A 2000-es évek elejétől kezdődően egyes szerzők az alapvető fogalmi kereteket újraértelmezik, és a zárt és nyílt kategóriákat vegyes csoportosítással egésszítik ki.³⁰ Ha szigorúan vesszük, úgy ezt nem tartom szerencsésnek, ugyanis a rendszerek tiszta formájukban sehol sem léteznek már,³¹ ennek következtében csak *vegyes kategória* létezéséről, illetve annak zártabb vagy nyitottabb gyakorlati megvalósulásáról beszélhetünk. „A kétféle rendszertípus fejlődését a dinamizmus, az egymás felé közeledés jellemzi, amelynek során kölcsönösen merítenek a másik előnyeiből.”³² Végül említést érdemel az OECD által kidolgozott *minisztériumi alapú közzszolgálati személyzeti rendszer*, amely szintén a vegyes jellemzőkkel rendelkező modelleket rendeli kategóriájába, és hibrid megoldásokat kínál.³³

Végigkövethető, hogy korszakonként, megközelítésenként és az egyes szerzők más-más fogalommal határozták meg a közzszolgálati modelleket, azok tartalmi elemei azonban kisebb eltérésekkel,³⁴ de lényegében hasonló jelentéstartalmat foglaltak mindvégig magukban. Az osztályozás egységességét talán legátfogóbban a *karriertípusú*, valamint *egyéb strukturális jellemzőkkel bíró rendszerek* közti megkülönböztetés fejezi ki,³⁵ amely mintegy magába integrálja a fenti elhatárolásokat, és komplexitása révén nemcsak egy-egy jellemzőjét ragadja meg a különféle modelleknek, hanem azok vezérfonalát.

A közzszolgálati személyzeti rendszerek pragmatikája

Az alábbi táblázat a személyzetpolitikai rendszerek csoportosításának szempontjait mutatja be a jogviszony egyes, fontosabb sajátosságaira koncentrálva. A jellemzők tisztán nem fordulnak elő egyik közzszolgálati személyzeti rendszerben sem, ugyanakkor mindenhol fellelhetők valamilyen formában. Linder Viktória megfogalmazásával élve, a strukturális elemek „idő és tér függvényében változnak”. A jellemzők közötti különbségek folyamatosan közelednek, határvonalai pedig egyre csak halványodnak.

²⁹ BOKODI 2012: 21–27.

³⁰ Lásd LINDER 2014b: 14; LINDER 2010a: 11; illetve FÁBIÁN 2011: 31; KUPERUS–RODE 2010: 17.

³¹ Ezzel kapcsolatban az általam áttekintett szakirodalom véleménye egységes.

³² HAZAFI 2014: 17.

³³ OECD 2004.

³⁴ A zsákmányrendszer egy szélsőséges megjelenési formája volt a nyitott rendszereknek. Ma ez már csak a diktatúrák és autoriter rendszerek sajátossága.

³⁵ BOSSAERT et al. 2001: 81–83.

Ezt a folyamatot nevezi Hazafi Zoltán rendszerkontinuitásnak. Az alábbiakban átfogóan áttekintem, hogy az egyes rendszertípusok alapvetően milyen személyzeti politikát követnek egy-egy pragmatikaelem szabályozása során.

1. táblázat. A közszolgálati személyzeti rendszerek pragmatikájának elhatárolása

Zárt(abb) rendszer	Az elhatárolás szempontjai a rendszerek főbb ismérvei alapján	Nyitott(abb) rendszer
Elsősorban Európa kontinentális területein alakultak ki.	Jellemző földrajzi-történeti elhelyezkedése	Elsősorban angolszász és skandináv területeken honosodott meg.
Az általános munkajogi szabályozástól eltérő (közjogi) szabályozás, a közszolgálati jog ³⁶ határozza meg a tartalmát. Döntően kógens jogi normák jellemzik.	A jogi szabályozás jellege (A)	Nincs különálló közjogi szabályozás, a munkajogi kódex és a kollektív szerződések (azaz inkább a magánjog) határozza meg a tartalmát. Jellemzője a diszpozitív jogi normák túlsúlya.
Határozatlan időre történő kinevezéssel ³⁷ és annak elfogadásával jön létre a jogviszony. Tartalma jogszabály által „diktált”, kevésbé nyújt teret a felek megállapodásának.	A jogviszony létesítése (B)	A munkaviszonyt a felek (határozott vagy határozatlan időre szóló) munkaszerződéssel hozzák létre. A munkaszerződés tartalmának kialakítása során a felek megállapodása kerül középpontba.
Nyilvános közzététel és kötelező pályázatás határozza meg a toborzást. Intézményesített, jogilag szabályozott, centralizált eljárásrendben történik a szelekció.	A kiválasztás (toborzás, szelekció) jellege (C)	Nem jellemző a részletes jogi szabályozottság. Többnyire decentralizált és eltérő módon, a munkáltató szerv vezetőjének hatáskörében születik döntés a kiválasztás (toborzás és szelekció) módjáról és szabályairól. ³⁸
Élethivatás-szerű alkalmazás és kollektív intézményi tudat jellemzi. Az elméleti ismeretek, így például az iskolai végzettség hangsúlyosabb a pályára való bekerülés során.	Az alkalmazás jellege (D)	Állásra, pozícióra, feladatra vagy munkakörre történő alkalmazás a meghatározó. A készségek, képességek és kompetenciák szerepe erőteljesebben érvényesül a közszolgálati álláshelyre való bekerülés során.

³⁶ A közszolgálati jog specialitása elfogadott, önálló jogágisága azonban vita tárgya. A hazai szakirodalom eltérő álláspontokat képvisel. GYÖRGY-HAZAFI 2015: 15–16. Önálló jogágként tekintenek rá például GYÖRGY 2007: 45–49; GYÖRGY-HAZAFI 2013: 14. Nem tekintenek rá önálló jogágként és a kapcsolat mértékére vonatkozólag öt különböző modellt határolnak el: KUN-PETROVICS 2014b.

³⁷ Magyary Zoltán jól megragadta ennek lényegi vonását azáltal, hogy a munkáltatót „szolgáltatadónak” nevezte, amely – egyéni szervként – a kinevezést közigazgatási aktusban biztosította. MAGYARY 1942: 377–378. A kinevezés mint közigazgatási aktus az állam hierarchikus fölérendeltségét is kifejezi.

³⁸ A vezető személyzetpolitikai döntései azonban nem teljesen diszkrecionálisak, keretek szabnak határokat a döntéshozatal során. HAZAFI 2009a: 10.

Zárt(abb) rendszer	Az elhatárolás szempontjai a rendszerek főbb ismérvei alapján	Nyitott(abb) rendszer
Többletjogokkal (például több szabadsággal, juttatással) rendelkezik a tisztviselő, és többletkötelezettségek terhelik (például hivatásaitak elvek betartása, politikasemlegesség).	A jogviszony tartalma, jogok és kötelezettségek (E)	Hasonló jogokkal (például ugyanannyi alapszabadsággal) rendelkezik a tisztviselő, és ugyanolyan kötelezettségek terhelik, mint a munkajog hatálya alá tartozó munkavállalót (ilyen lehet például, ha nincsenek politikai semlegességet előíró alkalmazási feltételek).
Jogszabályi (döntően törvényi) rendelkezések által garantált, tervezhető és folyamatos életpályát jár be a tisztviselő a közigazgatásban. ³⁹ Többféle előmeneteli forma biztosítja a tisztviselő közigazgatáson belüli mobilitását (így például a címekben vagy besorolásban való előrehaladás).	Előmenetel (F)	Nem életpályára szegődik a tisztviselő, ebből következően nem rendelkezik jogszabály által garantált, előre tervezhető előmenetellel a közigazgatáson belül. ⁴⁰ Az előmenetel elsősorban a tisztviselő teljesítményétől vagy munkaköri, álláshelyi feladatainak jellemzőitől függ.
Jogszabályon (törvényi normán) alapuló, (előmenetelhez) kötött illetményrendszer jellemzi. Több komponensből áll; hangsúlyos a szenioritás, a tapasztalat és az iskolai végzettség. Az illetmény eltérítésére vagy személyi illetmény megállapítására csak kivételesen van lehetőség.	Illetményrendszer (G)	Az illetmény közvetlenül nem függ össze az előmenetel egyes típusaival. Az illetmény összegének megállapításakor a felek tágabb mozgástérrel rendelkeznek; hangsúlyos a tisztviselő teljesítménye, a munkáltató mérlegelése és a munkakör, álláshely jellege.
A zártabb közzszolgálati személyzeti rendszerek saját továbbképzési rendszert tartanak fenn, amelynek funkciója az élethosszig tartó pályaut szakmai támogatása. Az idő előrehaladtával szűkebb az ismeretek „aktualizálása”. ⁴¹ Ennek biztosítására speciálisan kialakított képzési és továbbképzési rendszerek működnek. Az ismeretek „aktualizálása” ma már nem merülhet ki a szakmai tudás átadásában, hanem egyre inkább a készségek és kompetenciák fejlesztése irányába tolódik.	Képzés és továbbképzés (H)	Korábban nem volt hangsúlyos eleme a nyitottabb közzszolgálati személyzeti rendszereknek, hiszen a tisztviselők alkalmazása nem hosszú távra szolt, és így szakmai támogatásuk céljából sem épült ki speciális képzési, továbbképzési rendszer. Ma ezek a különbségek már részben meghaladottnak tűnnek. Bár a képzések megszervezésére és a jogi szabályozás módjára még mindig érvényesek a fenti megállapítások, azonban a munkáltató által szervezett készség- és kompetenciafejlesztő képzések hangsúlyossá váltak.

³⁹ Többnyire a szenioritás, anszenitás vagy rangidősség elve határozza meg, amely az idő múlásán alapuló (a magyar szakirodalom differenciálása szerint illetményben, besorolásban és címekben való) előmenetelt teremt meg. Egyedül a vezetői előmenetel során nem fejt ki hatást az évek múlása.

⁴⁰ Lásd például BOKODI 2012: 21–27.

⁴¹ A zárt rendszermodell személyállománya a weberi bürokratikus szervezet alapelveinek feleltethető meg. A jogszabályok biztosítják a hierarchikus rendben felépülő szervezetre, valamint a hierarchikus fokozatokba szerveződött tisztviselőkre vonatkozó joganyag összességét. Azáltal,

Zárt(abb) rendszer	Az elhatárolás szempontjai a rendszerek főbb ismérvei alapján	Nyitott(abb) rendszer
Minősítés alkalmazása jellemzi. Weberi értelemben vett hagyományos közszolgáltatipragmatika-elem. Részletesen szabályozza a közszolgálati jog. A tisztviselők eszközeinek (például képességeinek, hozzáállásának, személyiségi jegyeinek) értékelésére irányul. Nem kizárólag a közvetlen vezető végzi el. Dinamikus jogviszony-alakító szerepe van, egyéb pragmatikaelemekkel (például előmenetellel vagy a jogviszony megszüntetésével) szervesen kapcsolódik.	Az értékelés módja (I)	Az egyéni teljesítményértékelés alkalmazása jellemzi. Nemcsak egy jogviszonyelem, hanem egyben menedzselésciklus-elem is. Nincs részletes jogi szabályozása, vagy csak egyes elemeit rendezi részletesebben jogszabály. A szervezeti célokból levezetett egyéni célok értékelésére irányul. Tipikusan a közvetlen vezető végzi. Értékelési (mérő-értékelő és fejlesztő-támogató) iskolától függően a díjazásban vagy az egyéni továbbképzési tervek kialakításában játszik szerepet.
Kevésbé rugalmasan, inkább jogi szemlélettel alkalmazkodik.	A HRM-eszközökkel⁴² való viszonya (J)	Rugalmasabb, a versenyszféra HR-megoldásait előszeretettel alkalmazza.
Speciális, kedvezőbb feltételeket biztosító, az életpályát követő állami gondoskodás működik. Van maximalizált felső korhatára a közszolgálati munkavégzésnek.	A nyugdíjrendszer jellemzői, korhatára (K)	Általános, nem biztosít kedvezőbb feltételeket a munkaviszony nyugdíj-körülményeire képest. Nincs maximalizált felső korhatára a közszolgálati munkavégzésnek.
Pályabiztonság, magas fokú jogi védelem, kiépült garancia- és intézményrendszer adja az életpálya „gerincét”. Strukturális okokból nem vagy csak szűk körben nyílik lehetőség felmentésre. A felmentési szabályai kötöttek. A felmentési esetek mennyiségi (a felmentési esetek száma) és minőségi (a felmentési esetek szabályozása) szempontjából egyaránt szűk mérlegelési lehetőségeket adnak a munkáltatók kezébe. Az elbocsátás megalapozásának gyakori és szabályozott módja a fegyelmi felelősség.	A pályabiztonság mértéke (L), (M)	Állásbiztonság, alacsonyabb fokú jogi védelem, garancia- és intézményrendszer jellemzi. Nagyobb tér nyílik a strukturális okokból történő felmentésre. A felmentési szabályai (például a felmentési védelem, a felmentési idő vagy a végkielégítés) kevésbé kötöttek. A munkáltatói szinteken mennyiségi és minőségi szempontból is széles körű mérlegelésre van lehetőség. A szervezeti tényezők mellett a nem megfelelő teljesítmény szerepe válik az elbocsátás kérdésének központi tényezőjévé (a fegyelmi felelősség helyett).

Forrás: BOSSAERT et al. 2001; POÓR 2004; KAROLINY–LÉVAI 2005; DEMMKE–MOILANEN 2012; HAZAFI 2007a; HAZAFI 2007b; GAJDUSCHEK 2008a; HAZAFI 2009c; LÖRINCZ 2010; LINDER 2010; MÉLYPATAKI 2010; SZAMEL K. et al. 2011; GYÖRGY–HAZAFI 2013; LINDER 2014b; SZABÓ – STRÉHLI-KLOTZ 2014; FAZEKAS 2014 alapján a szerző szerkesztése

hogy életviszonyokra reagálnak, gyakran változnak, ezért szükséges a változáshoz való igazodás az ismeretek elsajátítása és a tudás frissítése tekintetében is.

⁴² Vagyis Human Resource Management. Például karriermenedzsment, mentorálás, utánpótláspolitiká, tehetségszűrések stb.

*Szabályozási elvek a zártabb és nyitottabb
közszolgálati személyzeti rendszerekben*

A kontinentális (főleg porosz–német) mintából⁴³ ismert „*életpálya*” fogalma szorosan kapcsolódik a karrierrendszerekhez. Életpályáról beszélhetünk, ha a foglalkoztatás kiszámíthatóságon, stabilitáson alapszik. Ilyen értelemben nem állíthatjuk, hogy a kiszámítható karrier és stabilitás kizárólag a közszolgálat jellemzője volna, ugyanis a magánszférában a munkáltatók érdeke lényegében ugyanolyan módon a munkavállalók számára is vonzó karrierlehetőségek megteremtésére irányul. A kérdés sokkal inkább abban keresendő, hogy melyek azok a tényezők, amelyek „közszolgálati karakterrel” ruházzák fel az egyes jogállásokat, jogviszonyokat.⁴⁴ Hazafi Zoltán szerint a közszolgálati életpálya fő jellemzője a jogi szabályozás, a szabályozottság jellege, amit a közszolgálati jogi szabályozás biztosít. A közszolgálati életpálya tehát „nemcsak a munkáltató szervezeti keretein belül, hanem a közigazgatás teljes szervezetrendszerében értelmezhető és hosszú távon tervezhető, professzionalizmusra épülő *karrierperspektívát*, *kiszámíthatóságot* és *stabilitást* nyújt, jogi szabályozása teljeskörűen átfogja a pragmatika valamennyi elemét”.⁴⁵ Ezzel kapcsolatban Kiss György ugyancsak megállapítja, hogy a közszolgálati életpálya tradicionális értéke a kiszámíthatóság és a közjogi jellegű szabályozás. Szerinte a kiszámíthatóság „szükségyszerűsége” többek között az előre tervezett folyamatosságra, a minősítés objektivitására és az előmenetel, díjazás tervezhetőségére vezethető vissza. A közszolgálati életpálya elemeinek érvényesülését meglátása alapján különféle „törésvonalak” hátráltatják. Ilyennek tekinti például az *ad hoc* elemek beépítését a jogviszony tartalmába, az életpálya *indokolatlan differenciálását* és gyakori módosításait, valamint a jogviszony tartalma *egyoldalú módosításának* kibővítését.⁴⁶ Az előbbi meghatározások Petrovics Zoltán álláspontjával egészíthetők ki, aki szerint a „(közszolgálati) életpályák egyik hagyományos komparatív előnye a kiszámítható, vonzó előmenetel mellett a *pályabiztonság*, az állás stabilitásának a magánmunkajoghhoz képest magasabb szintje”.⁴⁷ Az előbbiek alapján tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy a közszolgálati életpálya fogalmának több összetevője van (így például a minősítés vagy a jogviszony megszűnése, megszüntetése), ami a kiszámítható karrier kialakítására irányuló közjogi jellegű szabályozáson keresztül értékelhető.

⁴³ Lásd erről egy nemrég megjelent írást: LINDER 2023.

⁴⁴ HAZAFI 2019C: 78–79.

⁴⁵ HAZAFI 2019C: 79.

⁴⁶ KISS 2018 alapján.

⁴⁷ PETROVICS 2019b: 177.

Az angolszász minta nyitott rendszerből építette fel érdemalapú közzszolgálatát,⁴⁸ amelynek jellemzője a politikai semlegességet biztosító intézményrendszer, valamint a munkakör- és teljesítményalapú díjazás.⁴⁹ Így tehát a minta két mértékadó alapelve a *depolitizáltság* és az érdemek elsődlegessége, amelyeket a köztisztviselők általános magatartási követelményei egészítenek ki (integritás, tisztesség, objektivitás és pártatlanság).⁵⁰ Erre tekintettel a személyzetpolitikával foglalkozó szakirodalom gyakran *merit system*nek nevezi az angolszász személyzeti rendszereket.⁵¹ Az angolszász jogrendszer jellegzetességei ugyanakkor megmutatkoznak a köztisztviselői rendszer szabályozásában is.⁵² Nem találunk – a kontinentális megoldásokhoz hasonló – egységes közzszolgálati jogi kódexeket, de egy-egy jogviszonyelem tekintetében is csak elvétve olvashatunk jogszabályi formába foglalt munkavégzési szabályokat. Ezek is elsősorban keretjellegűek, garanciális szervezeti és eljárási kérdéseket tartalmaznak, valamint a szabályozás tartalmát meghatározó alapelvi normákat fogalmazznak meg.⁵³

*A közzszolgálati személyzeti rendszerek előnyei és hátrányai,
illetve társadalmi alrendszerekkel kapcsolatos kölcsönhatásai*

A zártabb és nyitottabb rendszerek egyaránt bővelkednek *előnyökben és hátrányokban*.⁵⁴ A zártabb rendszerek kiemelkedő hozadéka lehet a létszám összetételének állandósága és stabilitása.⁵⁵ Az állandóság és stabilitás összességében pozitívan hathat a közzszolgálat politikasemlegességére – amit összeférhetetlenségi szabályok biztosítanak –, a közigazgatás demokratikus jogállami működésére⁵⁶ és a szakmai hozzáértés folyamatos biztosítására, azonban negatívan a költségvetési kiadások

⁴⁸ LINDER 2010a: 27.

⁴⁹ HAZAFI 2021: 1285–1307.

⁵⁰ Civil Service Code (Köztisztviselői Kódex). Lásd továbbá KISS 2019d: 82. A részét képezi a következő törvénynek: Constitutional Reform and Governance Act 2010 (Az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény 2010). Az elvekkel kapcsolatban lásd még PETROVICS 2018: 151–152.

⁵¹ GYÖRGY 2019d.

⁵² Például LŐRINCZ 2010: 272, 274.

⁵³ GYÖRGY 2019d. Lásd még PAKSI-PETRÓ 2023b.

⁵⁴ Lásd az előnyök és hátrányok, valamint a társadalmi, gazdasági és politikai alrendszerekkel való viszony részletes elemzését: GAJDUSCHEK 2008a: 25–34. Továbbá MÉLYPATAKI 2010: 170–177; HORVÁTH 2011a: 116–119.

⁵⁵ HORVÁTH A. 2013c: 54–58.

⁵⁶ GAJDUSCHEK 2008a: 31.

mértékének alakulására. Nagy terhet róhat ugyanis a közigazgatás teljesítőképességére,⁵⁷ továbbá szervezeti szinten gátját képezheti a racionalizálási folyamatoknak, ezzel a változásokhoz nehezen igazodó rugalmatlanságot idézhet elő. A tisztviselő szintjén – a számos jogviszonyelemben megjelenő automatizmus miatt – hátrányt jelenthet a folyamatos motiváció fenntartása.⁵⁸ Ami a zártabb rendszerekben pozitívumként jelentkezik, az a nyitottabb rendszerekben negatívum, és fordítva, tehát egymás inverzeként értékelhetők.⁵⁹

A *nyitottabb rendszerek* legfőbb előnyeként rugalmassága említhető, ami a feltételezések szerint költséghatékony, és az egyes modern HR-menedzsmenteszközök felhasználását is elősegíti. Könnyebben mobilizálható a személyi állománya, ami a változásokra való reagálóképességét nagyban támogatja.⁶⁰ Másik olvasatban, előnyei a demokrácia elveihez, ezen belül is a választói akarat leképeződéséhez köthetők.⁶¹ Hátrányai közül kiemelendő ugyanakkor ennek másik oldala, azaz politikai kiszolgáltatottsága, ami a létszám tekintetében bizonytalanságot,⁶² végső soron fluktuációt eredményezhet, és megágyazhat a nepotizmus, a politikai zsákmányrendszer kialakulásának.

CENTRALIZÁCIÓ ÉS DECENTRALIZÁCIÓ A KÖZSZOLGÁLATI SZEMÉLYZETI RENDSZEREKBE

Általános személyzetpolitikai kérdés, hogy a – személyügyi vagy humánerőforrás-gazdálkodási – feladat- és hatáskörök milyen módon oszlanak meg az egyes munkáltatói (központi és szervezeti) szintek között. Ennek megfelelően *centralizált(abb)* és *decentralizált(abb)* személyzetpolitikai rendszerekről beszélhetünk, amelyek több szinten és több szempont alapján, különféle dimenziókban értelmezhetők.⁶³ Az OECD az egyes személyzetpolitikai rendszerek jellemzőinek vizsgálatakor komoly hangsúlyt fektet a centralizáció és decentralizáció mértékének

⁵⁷ LŐRINCZ 2010: 276.

⁵⁸ MÉLYPATAKI 2010: 175.

⁵⁹ A két modell weberi értelemben vett ideáltípusként értékelhető. PATYI – VARGA Zs. 2012: 337.

⁶⁰ HAZAFI 2009a: 10; LŐRINCZ 2010: 275–276.

⁶¹ GAJDUSCHEK 2008a: 25–29.

⁶² LŐRINCZ 2010: 275–276.

⁶³ Lásd például DEMMKE–HAMMERSCHMID–MEYER 2006; LINDER 2007; HAZAFI 2018b; BALÁZS 2009: 6–12.

alakulásába. Az *OECD kormányzati körképei*⁶⁴ egyrészt lehetőséget teremtenek az összehasonlításra, az elmúlt években bekövetkezett változások, s így az egyes közszolgálati személyzeti rendszerek tendenciáinak rövid értékelésére. Másrészt külön fejezetben foglalkozik a közszolgálati humán erőforrás-gazdálkodással, azon belül is a HR-feladat- és -hatáskörök delegálásával. Így sajátos módon elemezhetjük az említett személyügyi tevékenységek alakulását, és egyben képet kaphatunk a pragmatikaelemek centralizáltságának fokáról, valamint a centralizáció-decentralizáció lehetséges értelmezési kereteiről.

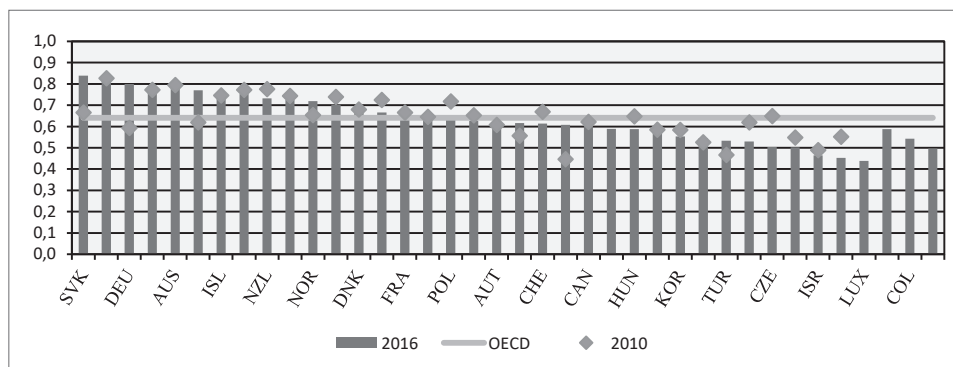
*A centralizáció és decentralizáció dimenziói
az egyes OECD-tagországok gyakorlatában*

A közszolgálat személyi állományát illetően és a statisztikákat tekintve többféle megközelítésben beszélhetünk centralizációról és decentralizációról. *Tágabb értelemben* létezik egy külső oldala, amely, mint a közigazgatás szervezetrendszerének felépülését segítő, alapvető és hagyományos szervezési elvekre utal.⁶⁵ Esetünkben ez csak közvetetten jelenik meg. *Szűkebb értelemben* különböző értelmezési kategóriákból tevődik össze; egyrészt a jogi szabályozás, másrészt a munkáltatói jogok telepítése, harmadrészt a HR-hatáskörök gyakorlása szempontjából vizsgálható.⁶⁶ Ebben a fejezetrészben ezeket együttesen, egymással összefüggésben vizsgálom meg az OECD-tagországok gyakorlatai alapján. A személyzetpolitikán belül a decentralizációt az OECD a HR-delegálás témakörében vizsgálja. Balázs István szavaival élve „a delegáció célja olyan önállóságot adni a közszolgálati menedzsmentben, mely egy adott közigazgatási szerv szintjén lehetővé teszi a rendelkezésre álló eszközök optimális adaptációját a szervezeti célok megvalósítása érdekében”. Az alábbiakban tehát részletesebben ennek jellemzőit és az OECD-tagországokban megfigyelhető tendenciáit tekintem át.

⁶⁴ Az OECD-statisztikák felhasználásának okai: naprakészek, tematikusak és fejlesztésközpontúak. OECD 2017.

⁶⁵ LŐRINCZ 2010: 153–158. Lásd még JÓZSA 2014; LAPSÁNSZKY – PATYI – TAKÁCS A. 2017: 11–54; TEMESI 2020: 151–167; HEGYESI 2020: 229–256. Közelmúltbeli forrásként lásd HEGYESI 2023: 63–74.

⁶⁶ HAZAFI 2018b: 61–63. Lásd továbbá LINDER 2010a.



1. ábra. HR-delegálás az OECD-tagországok központi közigazgatásának – minisztériumi – gyakorlatában
 Forrás: OECD 2017 alapján a szerző szerkesztése⁶⁷

Az OECD 2017-es felmérése alapján 2010-hez képest a minisztériumok szintjére delegált HR-feladat- és -hatáskörök általánosan inkább csökkentek (17 tagországban). Újdonság, hogy Csehország és Hollandia a korábbiakhoz képest jobban központosított. Csehországban ez a „közjogias” jogi szabályozás irányába történő elmozdulással igazolható.⁶⁸ Hollandiában is centralizáltak pragmatikaelemeket, mint például a teljesítményértékelési rendszert.⁶⁹ Kisebb arányban növekedés volt tapasztalható 11 tagországban, amelyek között szignifikáns változás volt Szlovákiában, Írországban, Németországban és Olaszországban. Svédországot magas fokú decentralizáltsága mellett stagnálás jellemezte, míg néhány (5 tag-) országban nem álltak rendelkezésre adatok, s így az összehasonlíthatóság követelményei sem teljesültek. Valódi típusfüggő tendenciák ugyanakkor nem állapíthatók meg a változás – csökkenő vagy növekvő – irányait tekintve. Annyi bizonyos, hogy a centralizáció jellemzőbb volt 2010 és 2017 között, amelynek általános, nemzetközileg is kimutatható növekedése mögött – egyebek mellett – vélhetően a New Public Management (a továbbiakban: NPM) által közvetített megoldások alkalmazásának visszaszorulása, az NPM-be „vetett hit” megrendülése⁷⁰ húzódhat meg.

⁶⁷ Elsősorban az OECD 2017: 138–139 alapján.

⁶⁸ 2015-ben lépett hatályba a cseh közzszolgálati törvény. Ezt megelőzően munkajogi szabályozás hatálya alatt álltak a központi közigazgatás dolgozói. Frank Bold 2015.

⁶⁹ Az HR Strategy 2020 for Central Public Administration végrehajtására került sor.

⁷⁰ SZAKÁCS G. 2020d: 18–19.

A személyzetpolitikai rendszertípusok összefüggései
a centralizációval és a decentralizációval

A személyzetpolitikai rendszertípusok szerinti összehasonlítások általában a *karrier- és munkaköralapú* rendszerek jellemzői alapján kategorizálják az államokat. Ez a felosztás nem kizárólagosan, de számos kérdésben megfeleltethető a *zárt* („közjogias”) és *nyitott* („munkajogias”), illetve *centralizált és decentralizált* szembeállításal is, mivel a karrierrendszereket többnyire a zárt („közjogias”), illetve centralizált szabályozás jellemzi.⁷¹ Érdeemes azonban áttekinteni a *jogi szabályozás jellege és a pragmatikaelemek decentralizációja* (ha úgy tetszik, személyügyi hatáskörök telepítése) közötti kapcsolatot.

Az inkább „munkajogias” szabályok⁷² szerint működő közszolgálati személyzeti rendszerek többségében – mint például Svédországban, Ausztráliában, Olaszországban, Észtországban, Új-Zélandon, Finnországban, Szlovéniában, Norvégiában, Dániában, valamint Nagy-Britanniában – a centralizációs folyamatok erősödése mellett is magas fokú, OECD-átlagot meghaladó a szervezetek önállósága stratégiai – például bérezési, teljesítményértékelési vagy etikai rendszereket érdemben érintő – kérdések rendezésében. Ugyanakkor ezt nem szabad összetévesztenünk a szabályozatlansággal, hiszen Svédországban például keretszabályok és a központi szerv koordinációja biztosítja a szükséges garanciák érvényesülését és a gyakorlatok szabványosságát. Erre ellenpélda Szlovákia, ahol egészen 2017-ig nem voltak adottak a keretszabályok koordinálásának központi feltételei.⁷³ A munkajogi szabályok vagy a formális értelemben közszolgálati jogi, de tartalmi szempontból munkajogi jellegű normák, illetve kollektív szerződések csak általános rendelkezéseket fogalmaznak meg, így természetes szervezőelv a pragmatikaelemek kialakítására vonatkozó személyzetpolitika decentralizációja. A szervezetek döntési kompetenciái széles körűek, ahol többnyire a saját szintjükön megy végbe a pragmatikaelemek gyakorlati elveinek kimunkálása és részletszabályainak megalkotása is. Ebből következően lényegében szükségszerű az intézményi és funkcionális decentralizáció az ilyen jogi környezetben működő személyzeti rendszerekben. A centralizáció mindössze a standardizálást szolgáló, legmagasabb szintű stratégiai döntésekben, intézkedésekben, garanciális foglalkoztatási szabályokban érvényesül.

⁷¹ Lásd HAZAFI 2021: 1285–1307.

⁷² Ami nem feltétlenül jelenti azt, hogy egy és ugyanazon szabályok vonatkoznának a köz- és magánszférára, hanem sokkal inkább azt, hogy a szabályok közelítenek egymás felé. Például Ausztráliában és Kanadában a közszolgálat annak ellenére, hogy a nyitottabb modellek sajátosságait tükrözi, közjogi alapokon áll. Lásd alább részletesen.

⁷³ Ekkor új, többnyire karrieralapú közszolgálati törvényt fogadtak el. Lásd Act No. 55/2017 Coll. on the Civil Service.

Ezzel szemben, ahol döntően „közjogias” a szabályozás, ott többnyire másképpen értelmezendő a centralizáció-decentralizáció belső oldala is, és a jogi centralizációt nem követi szükségképpen az intézményi centralizáció, már csak az egyes pragmatikaelemek, HR-mechanizmusok (intézkedési szabályok és eljárásrendek) szabályozottsága miatt sem. A jogi és intézményi centralizáció viszonyában az intézmények közötti HR-feladat- és -hatáskörök koncentrációja vagy dekoncentrációja sokkal jobban kifejezi e rendszerek sajátosságait.⁷⁴ Ez azonban nem következik automatikusan, hiszen mint említettem, a központi HR-szerv vagy szervezeti egység szerepe eltér a fentiekben bemutatottaktól, s funkcionálisan inkább jogi normák szerinti mechanizmusokról⁷⁵ van szó, nem pedig önálló rendszerirányító szervhez tartozó döntési kompetenciákról. Tehát a jogszabály rendelkezik az egyes pragmatikaelemekről (valamilyen személyzetpolitikai felfogás mentén), a személyügyi feladatokról, a központi szerv/szervezeti egység és az egyes szinteken található szervek (munkáltatói jogkörének gyakorlóit vagy azok a vezetők, akikre ezt átruházták) pedig gyakorolják az ezekhez tartozó – kizárólagos, delegált, megosztott vagy párhuzamosan gyakorolható – hatásköröket.⁷⁶ Legtöbb esetben törvényi szinten – szemben a „munkajogias” szemlélettel, a közigazgatási szervek aktus kibocsátó hatáskörétől függetlenül – rendezik a közszolgálati pragmatika egyes elemeit, ennek részeként a személyzeti igazgatást is, nem mellesleg a felelősség és a munkáltatói jogok gyakorlása is e joganyagban foglaltak szerint oszlik meg az egyes szereplők között. Ez azt jelenti, hogy a stratégiai kérdésekről való döntések, továbbá azok végrehajtása elválik egymástól, s a szervezetek szerepe gyakran mindössze ez utóbbira korlátozódik, azaz a központi szervezeti egység ugyanúgy a jogszabályokban meghatározott feladatokat hajtja végre, mint a vertikálisan alsóbb szinten elhelyezkedő szervek. A költségvetési megfontolások szintén csökkentik a hatáskörök intézményi kapacitásait, ezzel együtt a valódi decentralizációt.⁷⁷ A központi szerv/szervezeti egység bizonyos kérdésekben tehát meghatározhatja a maga személyzetpolitikai elképzeléseit (erre alább visszatérek még), ám sokszor legfeljebb ellenőrzési, felügyeleti hatásköröket gyakorol, valamint módszertani kérdésekben, szolgáltatás- és szakmai támogatásban rendelkezhet nagyobb szabadsággal, többletszakértelemmel. Erre ékes példa volt Magyarország a Kit. hatálybalépése előtt, ahol a jogszabályok⁷⁸ szinte minden lényeges jogviszonyelemet rendszerszinten

⁷⁴ Lőrincz Lajos által használt értelemben, a feladatok ellátásához szükséges önálló hatásköröket értve a fogalompár alatt.

⁷⁵ BALÁZS 2014: 24.

⁷⁶ BALÁZS 2014: 24.

⁷⁷ HAZAFI 2009a.

⁷⁸ A Kttv. és annak egyes pragmatikaelemekkel, a személyzeti igazgatással kapcsolatos végrehajtási rendeletei.

szabályoztak. Ugyanúgy meghatározták a személyügyi központ kiválasztással, toborzással, tartalékállománnyal, s ezek nyilvántartásaival vagy adatkezelésével összefüggő normákat, mint a tisztviselők jogviszonyának létesítésére, módosulására és megszűnésére vagy éppen tartalmára vonatkozó rendelkezéseket, illetőleg a közszolgálati életpályával vagy személyzetpolitikával kapcsolatban álló miniszteri felelősségi köröket. Mi több, a központi szabályozás részletesen kiterjedt csekélyebb jelentőségű operatív és adminisztratív aktusokra, személyügyi tevékenységekre is.⁷⁹ Mindez azonban folyamatosan átalakulóban van, amely kifejeződött már az állami tisztviselői jogviszony elemeiben is, ahol többek között az előmenetellel, az illetmények meghatározásával vagy a teljesítményértékeléssel kapcsolatos munkáltatói intézkedések, döntések kötöttsége jelentősen relativizálódott. Ezt a sort azonban az újabban megjelenő közszolgálati törvények is folytatták (ezekről később részletesen írok). Azaz a funkcionális decentralizáció legtipikusabb megjelenési formája az egyes pragmatikaelemek szabályozásában megfogalmazott követelményeknek és személyzetpolitikai elképzeléseknek való megfelelés megítélése vagy a személyügyi tevékenységet is érintő közjogi szervezetszabályozó eszközök (például normatív utasítás formájában a közszolgálati szabályzat) megalkotása. Mindez magával hozza a tisztviselővel vagy a szerv működésével kapcsolatos mérlegelési jogok bővülését. A tendencia megfigyelhető többek között Franciaország, Írország, Spanyolország vagy Görögország esetében. Természetesen ezek trendek és csoportosítások, amelyek során *valójában nem ilyen színtiszta a kép*, sőt nagyon is vegyes. Vannak olyan „közjogias” rendszerek, amelyek lényegesen decentralizáltak a pragmatikaelemeket nézve (például Németország, ahol az utóbbi években volt szignifikáns emelkedés). Ugyanígy az Amerikai Egyesült Államok, amely az angolszász közszolgálati minta tipikus képviselőjeként viszonylag centralizált az OECD-adatok szerint.

HR-feladat- és -hatáskörök gyakorlása az OECD-tagországokban

Az egyes közszolgálati személyzeti rendszerekben foglalkoztatott tisztviselőkre vonatkozó „*munkajogias*”, „*közjogias*” szabályozási megoldások eltérő, ezzel együtt rendkívül színes képet festenek.⁸⁰ Az alábbi táblázat szemlélteti, hogy az OECD szempontrendszer szerint a fontosabb pragmatikaelemeket milyen módon alakítják ki és hajtják végre a nemzetközi gyakorlatban.

⁷⁹ Ezekről részletesen lásd PETRÓ 2014.

⁸⁰ Így jelen esetben az adott rendszerben jellemzőbbet kezelem irányadóként. DEMMKE–MOILANEN 2012: 18–19; KUPERUS–RODE 2016: 27; OECD 2012.

2. táblázat. A HR-hatáskörök gyakorlásának formái

A HR-feladat- és -hatáskörök gyakorlása és a szabályozás jellege szerint	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.
Központi HR-szerv, mechanizmus (központi szabályozás)	19	14	18	15	7	11	8
Központi HR-szerv, mechanizmus – minisztériumok, ügynökségek (minimum-keretszabályozás)	6	7	2	6	8	5	6
Minisztériumok, ügynökségek mechanizmusa (szervezeti szabályozás)	12	23	20	18	23	23	25
Szervezeti egységek, csoportok mechanizmusa (szervezeti egység szabályozása)	0	4	0	4	4	0	8
Nem alkalmazható, nem elérhető	1	0	3	1	3	3	0
A feladat- és hatáskörök a munkáltatói jogok telepítése szerint	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.
Kizárólagosan központi hatáskör	17	7	10	12	3	4	3
Kizárólagosan delegált hatáskör	9	12	13	11	16	18	17
Megosztott hatáskör	5	4	1	3	4	3	4
Több szinten gyakorolható hatáskör	3	10	8	8	8	7	10

Megjegyzés: I. Illetményrendszerrel; II. munkafeltételekkel; III. költségvetési keret felhasználásával; IV. teljesítményértékelési rendszerrel; V. az illetmény változó részének kezelésével, a teljesítményfüggő díjazással; VI. a munkakörök kialakításával; VII. a kiválasztással kapcsolatos feladat- és hatáskörökkel. Félkövérrel: a szervezeti szinten leggyakrabban gyakorolt feladat- és hatáskörök (tagország); dőlt betűvel: a szervezeti szinten legritkábban gyakorolt feladat- és hatáskörök; szürke háttérrel: a HR-tevékenység leggyakoribb helye a szervezetrendszerben.

Forrás: OECD 2017 alapján a szerző szerkesztése

Az összehasonlítás természetes velejárója – kiváltképpen a közszolgálati foglalkoztatásra jellemző, akár országokon belül is többszörösen *összetett* és differenciált *rendszereket* illetően – az általánosítás. Ugyanakkor a kiugró értékek jelzésértékűek lehetnek, így van ez a *pragmatikaelemek*, *HR-tevékenységek* és *mechanizmusai*k esetén is. A díjazás területén jellemző a centralizáció, s atipikus a tisztán delegált hatáskörök aránya. E mögött leginkább költségvetési megfontolások húzódnak meg. Ahogy arra Balázs István is felhívja már a fentiekben idézett írásában a figyelmet,

a közigazgatásban végzett munka értéke egy absztrakción alapszik, ahol a költségvetés keretei alapvetően határozzák meg az illetmények színvonalát.⁸¹ Személyügyi tevékenységek sokasága jelentkezik a szervezetek, minisztériumok szintjén, s gyakori, hogy a hatáskörök megosztottak, delegáltak vagy éppen párhuzamosan gyakorolhatóak. Szignifikáns a delegálás azonban azokban az esetekben, amikor az egyéni és szervezeti sajátosságok ismerete hatványozottan szükséges adott humánpolitikai döntések meghozatalához. Igaz ez az illetmény változó részének kezelésével és a teljesítményfüggő díjazással kapcsolatban, a munkakörök kialakítása, valamint a kiválasztás (toborzás, szelekció, kinevezés) során. Ezekben az esetekben ugyanis indokolt a tisztviselő valós teljesítményének ismerete, az ellátandó feladatokhoz igazodó munkakörök elemzése és értékelése, valamint a kapacitásoknak és szervezeti igényeknek megfelelő munkaerő (pályázó) kiválasztása és beillesztése. A keretszabályozás – ami a hatáskörök megosztását kísérheti – leggyakrabban az illetmény változó részének kezelése (mint például az alapilletmény-el térítés) során jelentkezik. Az OECD külön felhívja a figyelmet, hogy az alapilletmény-el térítés, a személyi illetmény vagy bármilyen változó illetményrész a közzszolgálati javadalmazás indokolatlan eltéréseit eredményezheti. Másrésztől ugyancsak figyelmeztet az OECD arra, hogy a díjazás jogi garanciáinak kialakítása a tagországok jogállami kötelezettségei közé tartozik. Különösen nagy hangsúly kerül ezekre a szempontokra azokban a közzszolgálati személyzeti rendszerekben, ahol az alkalmazás élethivatásra szól (vagy legalábbis előmeneteli és karrierpályát nyújt), és a pályabiztonság magas(abb) fokú, a tisztviselőnek pedig jogosultsága van a jogszabály rendelkezései szerint megállapított illetményére. A keretszabályozás legkevésbé a költségvetési kérdésekben jellemző. A szervekben vertikálisan lefelé haladva, a szervezeti egységek szintjén már kevesebb hatáskörrel találkozhatunk. Nincs olyan közzszolgálati rendszer, ahol a szervezeti egységek felelősek volnának (meghatároznák a személyzeti politikát és a szabályozás tartalmát) vagy ellátnának személyügyi tevékenységeket a fizetési rendszerek esetében, költségvetési kérdésekben, valamint a munkakörök kialakításában. A szervezeti egységek vezetői (aki a munkáltatói jogokat gyakorolja az érintett kérdésekben) néhány tagországban a munkafeltételek kialakításával, a teljesítményértékelési rendszerek és a teljesítményfüggő díjazás körében rendelkeznek hatáskörökkel. Szignifikáns, hogy a személyzeti feladat- és hatáskörök közül legtöbb helyen a szelekciót bízzák ezekre a kisebb egységekre.

Le kell azonban szögezünk, hogy a decentralizáció foka önmagában nem egy minőségi mutató, hanem inkább a *rugalmasság* mértékét kifejezni hivatott érték.⁸²

⁸¹ Lásd GYÖRGY 2019b.

⁸² HAZAFI 2018b.

Ezt az állítást alátámasztják a fentiekben foglaltak is, hiszen többnyire érvényesül a hatáskörök decentralizálásában vagy dekoncentráálásában a szubszidiaritás elve (a szolgálati út csökkentése mellett), a humánpolitikai feladatok hatékonyabb ellátásának igénye. A delegálással szemben lényeges kitétel, hogy csak megfelelő felhatalmazás (*empowerment*) biztosításával együtt lehet hatékony. Ahogy Szakács Gábor fogalmaz, „a felhatalmazás elterjedése pedig törvényszerűen magával hozza a vezetői tevékenység, attitűdök, stílus valamennyi szinten történő átalakulását, végeredményben a stratégiai szemlélet és gondolkodás meghatározóvá válását eredményezi”.⁸³ A delegálás előnyeiről és hátrányairól is részletesen olvashatunk egyes szerzők írásaiban.⁸⁴ Összességében a felhatalmazás sikere érdekében – legyen szó szűkebb, „közjogias” vagy akár tágabb, „munkajogias” keretfeltételekről is – biztosítani szükséges a megfelelő felelősségre vonási (felelősség/elszámoltathatóság)⁸⁵ és jogorvoslati szabályokat, illetve a feladatokhoz tartozó valamennyi hatáskört és jogi eszközt.

*A centralizáció és decentralizáció dimenziói
az egyes foglalkoztatási szinteken*

Tágabb értelemben a közszerológálati személyzeti rendszerekben a központi szint alatt elhelyezkedő *személyállomány aránya* a közszolgálat (közigazgálati foglalkoztatás) decentralizációját fejezi ki.⁸⁶

Az OECD általános trendként fogalmazza meg, hogy ahol szélesebb körben dolgoznak alsóbb szinteken, ott a létszám arányát követve, a közfeladatok ellátása és a közszolgálatok nyújtása tekintetében növekszik a HR-tevékenységek delegálása, s az ezzel járó feladat- és hatáskörökhöz kapcsolódó felelősség mértéke. Ezt némileg alátámasztja, hogy a személyügyekben egyébként decentralizált tagországok, mint Svédország, Finnország, Norvégia, Dánia, Németország abszolút; Olaszország, Észtország vagy az Amerikai Egyesült Államok esetében viszonylagosan decentralizált a közszolgálat személyzetének eloszlása.

Államtani szempontból általános, hogy a legtöbb közszolgálati rendszerben több foglalkoztatott dolgozik a közigazgálat alsóbb szintjein, mint a központi közigazgálatban. Érdemes kiemelni, hogy a szövetségi államokban foglalkoztatott tisztviselők nagyjából egyharmada szövetségi szinten dolgozik, így ez lényegében

⁸³ SZAKÁCS G. 2015b: 33.

⁸⁴ Például Christoph Demmke vagy Linder Viktória már idézett műveiben.

⁸⁵ LINDER 2010a: 107.

⁸⁶ OECD 2017: 92. A közigazgálat decentralizációját ugyanis általánosan mást ért a magyar közigazgálat-tudományi szakirodalom.

decentralizációt indukál. Az egységes államokban már kevésbé mutatható ki bármiféle tendencia. 2009 és 2014 között szignifikáns változások nem következtek be a nemzetközi térben. Jelentős átrendeződés a központi közigazgatásban mindössze Magyarországon volt tapasztalható, ahol a szervezeti és hatásköri átszervezések a személyi állomány centralizációját, azon belül is „csúcsminisztériumi” struktúrába koncentrálódását eredményezték.⁸⁷

A decentralizáció kezelésének intézményi feltételei

A központi személyzetpolitikai szervek típusai

A decentralizált működés *hátrányai* az elmúlt években megmutatkoztak még a jellemzően ilyen módon működő közszolgálati rendszerekben is.⁸⁸ Nagy-Britanniában, az Amerikai Egyesült Államokban és Kanadában igazságtalanságok jelentek meg a köztisztviselők díjazása területén. Egyrészt a bérkereseti olló egyre szélesebbre nyílt a közzsféra és a versenyszféra viszonyában, másrészt mintegy hússzoros különbség alakult ki a közigazgatáson belül a legmagasabb és a legalacsonyabb illetménnyel rendelkező köztisztviselők között. Ausztráliában ehhez hasonlóan a szervezeti fragmentáció, a partneri együttműködések és a koordináció hiánya vált jellemzővé.⁸⁹

Svédországban szintén számos olyan intézkedés született, ami a decentralizációból fakadó hátrányok kiküszöbölésére törekszik. Így például 2022 első negyedében a svéd kormány az államkincstárt új köztisztviselői képzés kialakításával bízta meg. A képzés célja, hogy bemutassa az újonnan felvett köztisztviselők számára a köztisztviselői státusz különleges jellegét, a közigazgatásra vonatkozó alapvető jogelveket és szabályokat, valamint az adminisztrációra jellemző szervezeti kultúrát. Nem titkolt célja ezzel a kormánynak, hogy könnyebben megelőzzék a koordináció hiányából fakadó hibákat és hiányosságokat az ügyintézés során. A kormány bízik abban, hogy az új képzés eredményeként csökkenhetnek a korrupciós kockázatok, ami hozzájárulhat a közigazgatásba vetett állampolgári bizalom megerősödéséhez is.⁹⁰ Ugyancsak hozzájárul a svéd közigazgatási munkavégzés összehangolásához a 15 hatóság részvételével működő mobilitási program.⁹¹ A svéd közigazgatás

⁸⁷ Lásd erről részletesen HAZAFI 2011: 48–54.

⁸⁸ Erre mutatott rá az alábbi összehasonlító közigazgatási jogi tanulmány is: THIJSS–HAMMERSCHMID–PALARIC 2017: 25–26.

⁸⁹ HAZAFI 2021: 1290.

⁹⁰ Lásd erről a svéd kormány honlapján olvasható kommunikét: Regeringskansliet 2022.

⁹¹ Lásd erről a program honlapját: <http://rorlighetistaten.se/om-roerlighet-i-staten/>.

azonban láthatóan nemcsak a *jogias megoldásokra* helyezi a hangsúlyt, a megfelelő szervezeti kultúra kialakítását is fontosnak tartja a decentralizáció kockázatainak kezelésére. Ezért olyan *soft eszközöket* használnak a közzszolgálati jog által nem szabályozott kérdésekben való eligazodásra, mint a kézikönyvek vagy az online tréningek (ez az angolszász országokban is jellemző).⁹² Ezeknek a biztosítása a Svéd Közigazgatási Ügynökség (*Statskontoret*) feladata.⁹³

Az ilyen *soft eszközök* elsősorban a *tudásmegosztás* témakörébe sorolhatók. Így például az Ausztrál Közzszolgálati Bizottság (*Australian Public Services Commission*) szakmai támogatást (szabályok, irányelvek magyarázata, tanácsadás, jogi segítségnyújtás) nyújt az egyes közigazgatási szerveknek, biztosítja a tisztviselői magatartási szabályok egységes kommunikációját, és ezen keresztül betartását.⁹⁴ A francia közzszolgálatban a munkakör-értékelés során felhalmozott tudás megosztására szakmai hálózatot hoztak létre, amelyben a munkakörök tervezésében részt vevő tanácsadók tevékenykednek. A francia közzszolgálatban a tudásmegosztást segíti a koordinációs irodák igazgatóinak hálózata is, amelynek keretében az őket irányító kormányzati szerv, a Közigazgatási és Közzszolgálati Főigazgatóság (*Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*)⁹⁵ rendszeres találkozókat tart az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében.⁹⁶ Itt szükséges megemlíteni, hogy a belga Stratégiai és Támogatási Szövetségi Közzszolgálati Hivatal (SPF BOSA)⁹⁷ 2022-ben Tudományos Tanácsadó Bizottság felállítására kötelezte el magát a közzszolgálati HR-stratégiák, gyakorlatok és eszközök pontosabb meghatározása érdekében. A tanácsadás elsősorban a személyzet kiválasztására, fejlesztésére, értékelésére és ezek etikai szempontjaira, valamint a HR-trendek előrejelzésére és innovatív megoldások meghatározására irányul.⁹⁸

A fenti folyamatok megértését és kezelését segíti (ahogy arra korábban már utaltam), ha áttekintjük a személyzetpolitikai szervek típusait. A személyzetpolitikai központok *összkormányzati* és *szektorális* szinten működhetnek. Az összkormányzati személyzetpolitika kialakítása és működtetése közvetlenül a végrehajtó hatalom vezetőjéhez vagy valamelyik szakminiszterhez, illetve autonóm szerv vezetőjéhez tartozhat. Amíg előbbi esetben az általános kormányzati központ, addig utóbbi esetekben személyzetpolitikai

⁹² Lásd HAZAFI–LUDÁNYI 2022.

⁹³ Lásd az Állami Hivatal honlapján: Statskontoret [é. n. a].

⁹⁴ Lásd MÓRÉ 2018b: 83.

⁹⁵ HAZAFI 2019g.

⁹⁶ KLOTZ 2018: 153–154.

⁹⁷ LINDER 2018c: 97.

⁹⁸ SPF BOSA 2022.

(szakpolitikai) központ formájában látják el az egyes feladatokat.⁹⁹ A szektorális személyzetpolitikát általában a minisztériumok felelős miniszterei dolgozzák ki és érvényesítik az összkormányzati személyzetpolitika keretein belül. Ennek megfelelően, amíg az összkormányzati személyzetpolitika gondoskodik (például jogszabályban) a besorolási fokozatok és az ezekhez tartozó fizetési fokozatok meghatározásáról, addig a szektorális személyzetpolitika összekapcsolja azokat az egyes munkaköri kategóriákkal (valamilyen közjogi szervezetszabályozó eszköz segítségével).¹⁰⁰

A kormányzati központok politikai és szakmai szempontból is stratégiai jelentőségűek. Főbb feladataik közé tartozik például a kormányzaton belüli politikai koordináció vagy a kormányzati döntések előkészítése. Stratégiai jellegű működésük ellenére az OECD-tagországokban általában véve kevésbé foglalkoznak személyzetpolitikai kérdésekkel. Kevés tagországban szerepel a *személyzetfejlesztési stratégia* kidolgozása kizárólag a kormányzati központ feladatai között. Példaként hozható erre talán a lengyel közzszolgálat, ahol a kormányzati személyzetpolitika centruma a miniszterelnök körül összpontosul, azaz a rendszer intézményileg viszonylag központosított.¹⁰¹ A közzszolgálat vezetője (*Szef Służby Cywilnej*) tevékenységét közvetlenül a miniszterelnöknek alárendelve fejti ki.¹⁰² Felelős többek között a személyzeti igazgatás irányításáért, a tárgyban vonatkozó jogszabályok tervezetének előkészítéséért és a stratégiai dokumentumok, elemzések, valamint beszámolók és jelentések elkészítéséért.¹⁰³ A közzszolgálat vezetőjének hivatali, adminisztratív támogatását a Miniszterelnöki Hivatal Közzszolgálati Osztálya biztosítja.¹⁰⁴ Ugyancsak a miniszterelnöknek közvetlenül alárendelt – és szervezetileg a Miniszterelnöki Hivatalban működő – véleményező és tanácsadó testület, az úgynevezett Közzszolgálati Tanács (*Rada Służby Publicznej*). A Tanács elsődleges funkciója a költségvetési törvény közzszolgálati kapcsolatos rendelkezéseinek véleményezésében áll.¹⁰⁵

A tagországok többségében a kormányzati központ *más szervvel működik együtt*, vagy egyáltalán nem rendelkezik hatáskörrel ezen a területen.¹⁰⁶ Erre példaként említhető a szlovák közzszolgálat, ahol az új közzszolgálati törvény számos ponton

⁹⁹ HAZAFI 2019a: 89.

¹⁰⁰ HAZAFI 2019a: 93.

¹⁰¹ Az intézményrendszer fejlődéséről lásd MAJCHERKIEWICZ 2010.

¹⁰² A miniszterelnök nevezi ki, menti fel a közzszolgálat vezetőjét. Lengyel közzszolgálati törvény 10. § (2)–(3) bek.

¹⁰³ Lengyel közzszolgálati törvény 15. § (1) bek. 1., 4. pontja. Lásd továbbá 15. § (2), (5), (6), (7) bek.

¹⁰⁴ Lengyel közzszolgálati törvény 14. §.

¹⁰⁵ Lengyel közzszolgálati törvény 19. § (1)–(2) bek., 2. § (3) bek.

¹⁰⁶ HAZAFI 2019a: 89.

újítást hozott a kormányzati személyzetpolitika stratégiai szintre emelése érdekében. A Közzolgálati Tanácsot (*Rada pre štátnu službu*)¹⁰⁷ a jogalkotó független, koordinációs és ellenőrző feladatokkal és hatáskörökkel felruházott autonóm közigazgatási szervként hozta létre.¹⁰⁸ A tagok pártatlanságát – általában, a fentebb ismertetett lengyel megoldáshoz képest pedig kifejezetten – erősíti, hogy egy tagot a parlament, egyet az ombudsman, egyet a Számvevőszék elnöke, egyet a szakszervezetek, míg egyet a nonprofit szektor javasol.¹⁰⁹ A Tanács (*Rada*) a joggyakorlat egységes biztosítására, a közzolgálat alapelveinek érvényesítésére és a Köztisztviselői Etikai Kódex normatartalmának betartatására létrehozott felügyeleti szerv. A Tanács határozatot nem hoz, helyette véleményt ad és ajánlásokat fogalmaz meg. A Tanács ajánlásainak jelentősége abban rejlik, hogy azokat peres eljárás esetén a bíróság bizonyítékként értékelheti. Ezzel szemben a Kormányiroda (*Úrad vlády*) – mint személyzetpolitikai központ¹¹⁰ – felelős a közzolgálati személyzeti igazgatásért, amelynek keretében biztosítja a közzolgálati joganyag egységes végrehajtását, rendeleteket ad ki a közzolgálati pragmatika tárgyköreiben, felel a közzolgálati információs rendszer működtetéséért, valamint a kiválasztási eljárások lefolytatásáért.¹¹¹ A Kormányiroda mindössze a Tanács pénzügyi, adminisztratív és technikai működési feltételeit biztosítja.¹¹² A szlovák Tanácshoz hasonló szervek működnek az intézmény tekintetében mintaadó angolszász, jobbára decentralizált rendszerekben is (például Ausztráliában, Kanadában és Új-Zélandon). Ezeknek célja a decentralizációból fakadó különbségek kiegyenlítése, egyfajta koordináció, az egyes közigazgatási szervek közötti átlátható működés biztosítása, illetve a törvényi szabályoknak megfelelő egységes joggyakorlat elősegítése.¹¹³ Példaként hozható az ausztrál közzolgálatból az úgynevezett érdemvédelmi biztos (*Merit Protection Commissioner*) intézménye. A biztos tevékenysége során független. Feladata, hogy támogassa az ügynökségeket és a tisztviselőket a foglalkoztatási jellegű jogszabályi kötelezettségek végrehajtásában. Felülvizsgálati fórumként is funkcionál egyes – különösen előmeneteli tárgyú – intézkedésekkel és döntésekkel szemben. A munkáltató közigazgatási szervek számára tanácsadó jellegű szolgáltatásokat nyújt, főleg a kiválasztási eljárással összefüggésben. Hivatali munkájában – ahogy az előbbi esetekben

¹⁰⁷ Szlovák közzolgálati törvény 12. §. A tanácsról eredeti nyelven lásd *Rada pre štátnu službu* 2023.

¹⁰⁸ Mindez azt is jelenti, hogy a testület nem a Kormánynak (*Vlády*), hanem a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának (*Národná rada Slovenskej republiky*) tartozik felelősséggel.

¹⁰⁹ OECD 2015: 113.

¹¹⁰ Szlovák közzolgálati törvény 21. §.

¹¹¹ NEMEC 2018: 126.

¹¹² Szlovák közzolgálati törvény 14. § (7) bek.

¹¹³ HAZAFI 2019h: 76.

is megfigyelhettük – az Ausztrál Közzszolgálati Bizottság munkatársai segítik.¹¹⁴ A Bizottság pedig a kormányzati központ részeként működik.¹¹⁵ Végül egy újabb megközelítésben példaként hozható a francia közzszolgálat is, ahol a kormányzati központ szereplői (miniszterelnök, közzszolgálati miniszter, főigazgatóság) mellett a szociális párbeszéd jelentősége sem elhanyagolható. Így az úgynevezett Közös Közzszolgálati Tanács (*Conseil commun de la Fonction publique*) konzultatív hatáskörébe tartoznak például a kerettörvénnyel összefüggő jogszabályok tervezetei. Emellett az egyes ágazatok saját tanácsokkal is rendelkeznek, amelyeknek jobbára szintén konzultatív, véleményezési, érdekegyeztetési hatáskörei vannak.¹¹⁶ A brit közzszolgálatban a parlament alsóházi képviselőiből álló bizottság, a *Public Administration Select Committee* feladata folyamatosan nyomon követni, hogy követik-e a köztisztviselők az igazgatás minőségi sztenderdjeit.¹¹⁷

Szinte az összes tagországban van legalább egy olyan központi közigazgatási szerv vagy szervezeti egysége (*személyzetpolitikai szakpolitikai központ*), amely a kormányzati személyzeti politika kialakításáért, a HR-feladatok irányításáért, koordinációjáért, végrehajtásáért vagy valamilyen egyéb személyügyi (jobbára informatikai vagy módszertani) támogatásért felel. Kulcsfontosságú HR-funkciók működtetésére számos (22 tag-) országban létezik ilyen egység, ahol a feladat- és hatáskörök leggyakrabban a fizetési, teljesítményértékelési rendszerek kialakítására, képzési és karriermenedzsment-rendszerek, valamint magatartási kódexek vagy etikai szabályzatok megalkotására terjednek ki. Luxemburgban a Közzszolgálati Minisztérium irányítása alatt 2018-ban létrehozták az Állami Humánerőforrás- és Szervezetirányítási Központot (*Le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État*), ami például átfogó felülvizsgálat után felelős volt a kiválasztási versenyvizsga-rendszer újratervezéséért, de HR-szakértői központot is létrehozott, amely támogatást és különféle szolgáltatásokat nyújt az egyes munkáltató közigazgatási szervek számára.¹¹⁸ További 11 (tag-) országban – nevezetesen Ausztráliában, Ausztriában, Belgiumban, Finnországban, Franciaországban, Izlandon, Írországon, Olaszországban, Portugáliában, Szlovéniában és Svédországban – létezik valamilyen koordinációs-támogató szerepkörrel rendelkező szervezeti egység a minisztériumi

¹¹⁴ Merit Protection Commissioner 2021.

¹¹⁵ Lásd MÓRÉ 2018b: 83, továbbá APSC 2021.

¹¹⁶ HAZAFI 2019g.

¹¹⁷ GYÖRGY 2019d.

¹¹⁸ Ez utóbbi intézkedést nem kormányzati célkitűzések, hanem a közigazgatási szervek oldaláról jelentkező személyügyi jogalkalmazási igények motiválták. Lásd An HR Skill Centre for the Luxembourg Civil Service 2019. Bővebben a szervezet weboldalán: <https://cgpo.gouvernement.lu/fr.html>.

struktúrában, amely azonban hivatalosan nem felelős a kormányzati személyzeti politikáért. Ilyen például a portugál közzszolgálatban a közzszolgálatért felelős minisztérium közigazgatási és közzszolgálati főigazgatósága (*Direção-geral da Administração e do Emprego Público*),¹¹⁹ amely tanulmányok készítésével, tervezéssel, koordinációval és a technikai segítségnyújtással támogatja a kormányzati feladatok végrehajtását.¹²⁰ Intézményi vonatkozásban – a gyakorlatokat tekintve – fontos szerep hárulhat egyes közzszolgálatokban a pénzügyekért felelős minisztériumokra is.¹²¹ Így például Portugáliában a közzszolgálati személyzetpolitika irányító szerve a Pénzügyminisztérium (*Ministro das Finanças*), amely például koordinálja a közzszolgálati foglalkoztatás rendszerét.¹²² A már bemutatott Svéd Közigazgatási Ügynökség szintén a Pénzügyminisztérium irányítása alatt működik.¹²³

Személyügyi döntéstámogatás és személyzetfejlesztési stratégia

A központi személyzetpolitikai szervek fontos szerepet tölthetnek be a közigazgatás személyügyidöntés-támogatásában és személyzetfejlesztési stratégiájának kialakításában. Az OECD 2017-ben közreadott kormányzati körképe kiemelten foglalkozott az információalapú és döntéstámogatásra épülő emberierőforrás-gazdálkodással. Az OECD álláspontja szerint az adatok ismerete a döntéshozatal során nagyban hozzájárul az „igazgatási állapotok” megértéséhez, az empirikus trendek leírásához, ezek alapján az egyes személyzetpolitikai (így decentralizációból eredő) kockázatok feltárásához és kezeléséhez. Egyrészt segít megismerni a munkaerő összetételét, s ennek mentén kialakítani a felmerülő igényeknek megfelelő kiválasztási eljárásokat, ösztönzési mechanizmusokat és teljesítményértékelési folyamatokat. Másrészt információt szolgáltat a közzszolgálati jogi szabályozás és a HR-funkciók közötti kapcsolódási pontok összehangolásához. Harmadrészt támogatja a különféle modernizálási, átalakítási és reformszándékokat, így például a közzszolgálati jogalkotás előzetes és utólagos hatásvizsgálatát is. Valójában a döntéstámogatás teszi hosszú távon tervezhetővé, stratégiai alapúvá a közzszolgálati személyzetpolitikát. Az adatgyűjtés változó módon – centralizált és decentralizált formában egyaránt – történhet. Az OECD figyelmeztet arra, hogy az adatok összegyűjtése önmagában még nem eredményezi az emberierőforrás-gazdálkodás stratégiai szintre emelését. Az adatokat

¹¹⁹ Bővebben a szervezet weboldalan: www.dgaep.gov.pt/.

¹²⁰ PETROVICS 2019c.

¹²¹ Lásd HAZAFI 2019a: 90.

¹²² Lásd PETROVICS 2019c.

¹²³ Lásd Statskontoret [é. n. b].

meg kell vizsgálni, elemzéseket és értékeléseket kell végezni, majd ezeket a közpolitikai szereplőkhöz és döntéshozókhoz szükséges eljuttatni. Az OECD a jelentések három szintjét különbözteti meg általánosan, ezek az alábbiak: a társadalom, közvélemény tájékoztatása; a szakmai vezetők, főtisztviselők informálása; valamint a politikai döntéshozók támogatása. A tényekre alapozva alakítható ki a személyzetfejlesztési stratégia és a stratégiai munkaerő-tervezés (létszámgazdálkodás) eljárása is.¹²⁴ A személyzetfejlesztési stratégia a személyzetpolitika alapidokumentuma, optimális esetben ebben fogalmazódnak meg a személyzetpolitikai célkitűzések, prioritások és fejlesztési irányok.¹²⁵ A nemzetközi gyakorlatban változatos a kép abban a tekintetben, hogy hol milyen mértékben rendelkeznek fejlesztési (ennek részeként személyzetfejlesztési) stratégiával. Amíg például a német vagy finn közigazgatásban több ilyen dokumentum is létezik, addig van, ahol inkább csak az EU-s fejlesztésekhez igazodó dokumentumokkal találkozhatunk (így például a bolgár vagy a magyar közigazgatásban).¹²⁶

Személyzetpolitikai központ, személyügyidöntés-támogatás
és személyzetfejlesztési stratégia a magyar közigazgatásban

Ezen a ponton a fejezet struktúrájától némileg eltérően indokolt részletesebben személyügyre venni a magyar közigazgatás ide vonatkozó anomáliáit. A hatásköri struktúrában ugyanis 2018-tól kezdve a személyzetpolitikai jellegű *feladat- és hatáskörök telepítésének* rendje hektikus, jelentősen fragmentált. A vonatkozó kormánystatútum¹²⁷ 51. §-a szerint a *belügyminiszter* a közzszolgálati életpálya kidolgozásáért való felelőssége keretében – a közigazgatási minőségpolitikaért és személyzetpolitikaért felelős miniszter közreműködésével – előkészíti a közzszolgálati tisztviselők kiválasztási, képesítési, képzési, továbbképzési, minősítési, teljesítményértékelési, előmeneteli, illetmény- és felelősségi rendszereivel kapcsolatos szakmai koncepciót. Továbbá kidolgozza a személyügy területén kiadandó módszertani útmutatókat, valamint gondoskodik a kormánytisztviselők és vezetők teljesítményértékeléséről, továbbképzéséről és a vezetői utánpótlásképzésről. A Statútum 111. § (2) bekezdés d) pontja azonban úgy fogalmaz, hogy az *igazságügyi miniszter* az igazságügyért való felelőssége keretében előkészíti a közzszolgálati tisztviselők jogállására és juttatásaira, a központi államigazgatási szervekre vonatkozó jogszabályokat. Érintőlegesen említendő az is,

¹²⁴ OECD 2017: 146–149.

¹²⁵ HAZAFI 2019a: 81.

¹²⁶ Lásd LECA–LARAT–BOBOC 2019: 8–10.

¹²⁷ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

hogya a Statútum 23. § (1) bekezdése alapján a *Miniszterelnökséget vezető miniszter* a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért való felelőssége keretében előkészíti és végrehajtja a közigazgatási minőségpolitikát, ennek részeként kidolgozza a közigazgatás minőségpolitikai elveit és a minőségbiztosítási eljárások alkalmazásának szakmai és módszertani szabályait, valamint részt vesz a belügy-miniszter személyzetpolitikai jellegű feladatainak végrehajtásában. Mindemellett utalni kell a Statútum 6/A. §-ára, amely szerint a kormányzati személyügyi igazgatás központi feladatait ellátó szervként a Kormány a *Miniszterelnöki Kormányirodát* jelöli ki. Tehát elméletileg a közzolgálati jogalkotás az igazságügyi miniszter, az e mögött meghúzódó szakmai koncepció és HR-módszertani támogatás a belügy-miniszter, a minőségpolitika biztosítása a Miniszterelnökséget vezető miniszter, míg a kormányzati személyügyi igazgatás (ennek részeként a központi munkáltatói joggyakorlás és a létszámgazdálkodás) a Kormányiroda közigazgatási államtitkárának felelősségébe tartozik. Ez a hatásköri struktúra amilyen széttagozott, annyira nem is érvényesül/érvényesíthető a mindennapi kormányzás során. Erre jó példaként hozható a Kit. előterjesztése. Miközben az igazságügyi miniszter feladata lett volna a közzolgálati tisztviselők (ekkor még ebbe a kategóriába tartoztak a kormány-tisztviselők is) jogállási szabályainak az előterjesztése (a belügyminiszter szakmai koncepciója alapján, a Miniszterelnökséget vezető miniszter egyetértésével), addig valójában az előterjesztést a Miniszterelnökséget vezető miniszter nyújtotta be a Kormány részére, mégpedig a Miniszterelnöki Kormányiroda munkatársainak szakmai koncepciója alapján.¹²⁸ A módszertani támogatást elsősorban a Miniszterelnöki Kormányiroda és a Nemzeti Közzolgálati Egyetem közösen végezte.

A hatásköri struktúra 2022-ben ismét átrendeződött, az új feladatmegosztás azonban közel sem oldja meg a személyzetpolitikai hatáskörök széttagozottságát, noha egyes kérdésekben félig-meddig áttekinthető katalógust vázol fel. Az új Kormánystatútumban¹²⁹ – akárcsak az előző ciklusban – a Kormány a Miniszterelnöki Kormányirodát jelöli ki a kormányzati személyügyi igazgatás központi feladatait, valamint – a korábbiaktól eltérően – a személyügyi központ feladatait ellátó szervként. A rendelet a személyügyi központ hatáskörét illetően e bekezdésen belül kétféleképpen rendelkezik. Egyrészről úgy fogalmaz, hogy a Kormányiroda személyügyi központként ellátja a jogszabályban meghatározott feladatokat a Kit. és a Küt. szervei és foglalkoztatottjai vonatkozásában,¹³⁰ másrészről ilyen minőségében meghatározott szolgáltatásokat biztosíthat szintén a Kit., a Küt., továbbá

¹²⁸ Lásd T/3610. számú törvényjavaslat a kormányzati igazgatásról.

¹²⁹ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

¹³⁰ Új Kormánystatútum 8. § (1)–(2) bek.

az Nftv., az Szkt., a Hjt., a Haj. tv., a NAV szjtv. (együttesen: 1. csoport) és a Hszt., a Kjt., a Köznev. tv., a Kttv., a Vgtv., illetve az Eszjtv. (együttesen: 2. csoport) hatálya alá tartozó szervek és foglalkoztatottak tekintetében.¹³¹ Az új Statútum szerint azonban a Belügyminisztérium is működtet személyügyi központot, amelynek feladat- és hatásköre csak a 2. csoportba tartozó szervekre és foglalkoztatottakra terjed ki. Negatív hatállyal utal e szakasz – minden bizonnyal a Hszt. miatt – a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos hatáskörökre, azokat ugyanis nem a belügyminiszter, hanem a Miniszterelnöki Kabinetiroda minisztere gyakorolja.¹³² A megfogalmazásból ugyanakkor arra lehet következtetni, hogy e személyügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos feladatoknak valójában a Miniszterelnöki Kormányiroda a „gazdája”,¹³³ s a Belügyminisztériumban található személyügyi központ feladat- és hatáskörében eljárva mindössze csak „használja” a Kormányiroda szolgáltatásait. A Statútum-rendelet szerint ugyanakkor továbbra is a belügyminiszter felel a közzszolgálati életpálya kidolgozásáért. Ennek keretében a korábbiakban meghatározott feladatai mellett gondoskodik a humánerőforrás-gazdálkodást érintő rendszer szabályozásának kidolgozásáról és bevezetéséről, valamint ellátja a jogszabályban meghatározott egyéb feladatokat.¹³⁴ Ettől függetlenül az új rendelet szerint is az igazságügyi miniszter készíti elő a közzszolgálati tisztviselők jogállására és juttatásaira, valamint a központi államigazgatási szervekre vonatkozó jogszabályokat.¹³⁵ Ez felveti a kérdést, hogy vajon mi lehet a különbség a közzszolgálati tisztviselők jogállására és juttatásaira vonatkozó jogszabályok előkészítése, valamint a Kttv. szerinti humánerőforrás-gazdálkodást érintő rendszer szabályozásának kidolgozása és bevezetése között. Az ugyancsak felveti a kérdést, hogy vajon mit jelenthet a központi államigazgatási szervekre vonatkozó jogszabályok előkészítése annak tükrében, hogy a Kormányiroda látja el a Kit. és a Küt. szerveivel összefüggésben meghatározott feladatokat (amelyek akár jogalkotási jellegűek is lehetnek). Végül az új rendelet nem változtatott a Miniszterelnökséget vezető miniszter minőségpolitikával kapcsolatos feladat- és hatáskörein sem (az persze egy jó kérdés, hogy ezek miket is takarnak, egyáltalán takarnak-e bármit a valóságban). Ennek keretében a Miniszterelnökséget vezető miniszter a belügyminiszterrel (és a konkrét

¹³¹ Új Kormánystatútum 8. § (3) bek.

¹³² Új Kormánystatútum 74. § (2) bek.

¹³³ Ez innen is következtethető: A Kormány 243/2022. (VII. 4.) Korm. rendelete egyes személyügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról. 26. §: „A személyügyi központ vezetője a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára.”

¹³⁴ Új Kormánystatútum 74. § (3) bek.

¹³⁵ Új Kormánystatútum 121. § (2) bek. d) pont.

feladatszabályokon keresztül a Kormányiroda közigazgatási államtitkárával) együttműködve részt vesz a 74. §-ban megszabott feladatok végrehajtásában.¹³⁶ A hatásköri struktúra tehát összességében talán még bonyolultabb is lett, mint előtte volt. Azonban akár az előző, akár a jelenlegi struktúrát vesszük szemügyre, az egyértelműen megállapítható, hogy a feladatrendszer fragmentálódásának háttérében nem alaposan megtervezett közigazgatás-szervezési szempontok, hanem döntően ágazati érdekek és bürokratikus megfontolások állnak.¹³⁷

2021-ben elkészült a *Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer* (a továbbiakban: KSZDR), és hatályba lépett a KSZDR-t szabályozó törvény.¹³⁸ A KSZDR bevezetésének elsődleges célja – ahogy az OECD-tagországok gyakorlatánál írtam –, hogy létrejöjjön a közszolgálatban egy a 21. század kihívásainak is megfelelő, korszerű informatikai alapokon álló, moduláris szerkezetű döntéstámogató rendszer. A KSZDR-t a Miniszterelnöki Kormányiroda közreműködésével a Belügyminisztérium (a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter) működteti.¹³⁹ A rendszer hatóköre valamiféle egységesítési szándékot tükröz, hiszen kiterjed többek között a Kit. szerinti központi kormányzati igazgatási szerveknél és ezek területi, helyi szerveinél foglalkoztatottakra; a Kit. szerinti területi kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatottakra; az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség kivételével a Kttv. hatálya alá tartozó szerveknél foglalkoztatottakra, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományára.¹⁴⁰ A rendszer feltöltése jelenleg is zajlik, értékelhető eredményekről még nem lehet beszámolni.

Ugyancsak utalni kell arra, hogy a magyar közigazgatás jelenleg sem rendelkezik *személyzetfejlesztési stratégiával*.¹⁴¹ Az elmúlt évtizedben bár voltak olyan fejlesztési programok (elsősorban a Magyar Program és a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia), amelyek részben ugyan tartalmaztak célkitűzéseket a közigazgatás személyi állományára vonatkozóan,¹⁴² ám mint majd látni fogjuk a későbbi fejezetekben, a jogalkotó nem vagy nem teljesen úgy valósította meg a fejlesztéseket, ahogy arról a dokumentumok szóltak.

¹³⁶ Új Kormánystatútum 33. §.

¹³⁷ Lásd a jelenségről a francia közszolgálatból hozott példát: HAZAFI 2017b: 83.

¹³⁸ Lásd 2020. évi CLXII. törvény a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről.

¹³⁹ Új Kormánystatútum 74. § (1) bek.

¹⁴⁰ 2020. évi CLXII. törvény 2. §.

¹⁴¹ Hazafi ezt úgy fogalmazta meg, hogy „valódi” stratégiája nincs a közigazgatásnak. HAZAFI 2009d.

¹⁴² HAZAFI 2019a: 83.

A KÖZZSZOLGÁLATI SZEMÉLYZETI RENDSZEREK NEMZETKÖZI
TENDENCIÁI AZ OECD-TAGORSZÁGOK GYAKORLATÁBAN

Általános és partikuláris konvergencia

2017-ben az OTDK-kutatásomban egyrészt az európai közszolgálati rendszerek tendenciáit vizsgáltam.¹⁴³ Arra kerestem a választ a *nyitottabb és zártabb rendszerjegyek* elemzése mentén, hogy a magyar közszolgálati személyzetpolitikai változások mennyire esnek egybe a nemzetközi trendekkel, más országok gyakorlataival. A kérdésem az volt, hogy a magyar közszolgálati rendszer (a közigazgatásra fókuszálva) milyen mértékben *konvergál*, egyáltalán konvergál-e más OECD-tagországok diskurzusaival, döntéseivel, alkalmazott gyakorlataival vagy felmutatható eredményeivel.¹⁴⁴ Ennek alapján arra az állaspontra jutottam, hogy napjainkban vannak *általános* személyzetpolitikai tendenciák. A közszolgálati személyzetpolitika *üzleti szférából* eredeztethető eszközei és módszerei – például teljesítményértékelés, teljesítményarányos bérezés, munkakör-értékelés vagy kompetenciamenedzsment – hol szélesebb körben, hol kevésbé kiterjedten, hol ilyen formában, hol olyan formában, de rendszertípusoktól függetlenül „polgárjogot nyertek” az egyes OECD-tagországok közszolgálati jogalkotásában. A társadalmi igényekhez és állampolgári elvárásokhoz igazodva minden állam szolgálatadói jól felkészült és gondosan kiválasztott személyi állománnyal igyekeznek nyújtani közszolgáltatásaikat és ellátni a szükséges közfeladatokat. A *képzési és továbbképzési rendszerek léte* ma már önmagában nem differenciaspecifikus a rendszerelhatárolások vonatkozásában. Sokkal lényegesebb, hogy milyen módon és tartalommal szervezik meg e képzéseket és továbbképzéseket. Ezek tartalma nagymértékben igazodik az adott ország jogi kultúrájához, a kiválasztás, illetve alkalmazás jellegéhez. A jogviszony keletkeztetésének aspektusából a *szerződéses foglalkoztatás* hangsúlyos terjedése jellemző. A „munkajogiasulás” folyamata azonban ma már nem kizárólagosan a nyitottabb országok meghatározó sajátossága. Néhány, hagyományosan zártabb közszolgálatban ugyanolyan, de bizonyos esetekben a nyitottabb országok gyakorlatát is meghaladó arányban alkalmaznak kontraktuális módon. E folyamat hosszú távon egy meghatározó pragmatikai elem, a kinevezés jelentőségének csökkenését, továbbá a pályabiztonság hagyományos

¹⁴³ A kutatás eredményei itt olvashatók: LUDÁNYI 2017: 98–119.

¹⁴⁴ Lásd a konvergencia szintjeinek részletes leírását. POLLITT 2001: 471–492. Idézi LINDER 2010b: 7.

értékeinek, komparatív előnyként jelentkező megtartóerejének legyengülését eredményezheti. Megállapítható, hogy manapság az NPM nemcsak szervezési, de szabályozási értelemben sem elhanyagolható közpolitikai hajtóerő a legtöbb vizsgált országban (annak ellenére, hogy napjainkban már nem hivatkoznak erre olyan gyakran a döntéshozók).

Az általános trendek mellett megállapítottam, hogy léteznek azonban *partikuláris* gyakorlatok, amelyek bizonyos országcsoportok vagy közszolgálati minták vonatkozásában hatnak kifejezetten. Ilyen például a kontinentális-porosz közszolgálati mintán belül a szerződéses alkalmazás terjedése Ausztriában és Németország közigazgatási foglalkoztatásában¹⁴⁵ vagy a mediterrán közszolgálati mintában jól megmutatkozó teljesítményelvű megközelítés felértékelődése a szénioritáson alapuló előmenetellel szemben (így Portugáliában a szénioritáson alapuló illetményrendszert eltörölték, de Olaszországban is lényegesen átalakították). Ugyancsak közös trendek rajzolódnak ki a posztszocialista vagy közép- és kelet-európai közszolgálati minta államai esetében. A posztszocialista országokat általánosan a megkésetttség és az egyéb közszolgálati minták hibrid hatása jellemzi, amely így több szempontból – például a demokratikus berendezkedés kialakításában, a közszolgálati törvények létrehozásában vagy az Európai Unióhoz való csatlakozás esedékességében – is tetten érhető.¹⁴⁶ További jellemző, hogy a közszolgálati jogalkotás egyaránt sűrű és egymással ellentétes reformirányokat vesz, valamint a reformok erősen aktuálpolitika által vezéreltek.¹⁴⁷

2017-ben Magyarország helyzetét a nemzetközi tendenciákon keresztül a kiválasztási rendszer hiányosságai és a szerződéses alkalmazás eltérő gyakorlata¹⁴⁸ miatt emeltem ki; az említett pragmatikaelem esetében ugyanis hazánk teljesen eltért az általános trendektől. Úgy vélekedtem, hogy szervezési értelemben az NPM univerzálisan alkalmazható megoldásainak, eszközeinek és módszereinek visszaszorulásáról

¹⁴⁵ Németország központi közigazgatásában mindössze 28,3%, ezzel szemben Ausztriában 61,2% a Beamte jogviszonyban foglalkoztatott. DEMMKE–MOILANEN 2012: 18.

¹⁴⁶ A posztszocialista közszolgálati rendszerek fejlődését összehasonlító kutatásai keretében Jan-Hinrik Meyer-Sahling vizsgálta a 2000-es évek elején. Lásd elsősorban a következő munkáit: MEYER-SÄHLING 2009; MEYER-SÄHLING 2011: 231–260; MEYER-SÄHLING – MIKKELSEN 2016a: 1105–1123; MEYER-SÄHLING – MIKKELSEN 2016b.

¹⁴⁷ Lásd például az egyes posztszocialista rendszerekkel kapcsolatban. Lengyelország: MAZUR–MOŽDŽEŇ–ORAMUS 2018; Szlovákia: STAROŇOVÁ 2016a; Csehország: JANDEROVÁ–SKŘIVÁNKOVÁ 2014.

¹⁴⁸ Ekkor a Kttv. szerint ugyanis a köz- és kormánytisztviselők jogviszonya jellemzően kinevezéssel jött létre, korlátozottan volt lehetőség szerződéses alkalmazásra. Az álláshelyek betöltésére kötelező kiválasztási rendszer nem működött.

nem beszélhetünk. A közszolgálat szabályozási értelemben ugyanakkor – szemben a nemzetközi gyakorlattal – a neoweberi államfelfogás alaptételeit követi, amely az egyes pragmatikai elemek részletes, olykor többszintű szabályozásában mutatkozik meg.¹⁴⁹ Mindez kiegészítendő azzal, hogy a Kit. hatálybalépése után megváltozott a helyzet, és már korántsem ilyen egyszerű pontosan meghatározni a szabályozás mögött meghúzódó államfelfogás elveit (mint majd később látjuk, ez igaz a rendszerjegyek jellemzőinek azonosítására is).

Utaltam arra, hogy egyes reformintézkedések, döntések és gyakorlatok, ha nem *illeszkednek* adott közigazgatás értékeihez, az ellenálláshoz vezethet, végső soron a beavatkozás pozitív hozadékait meghaladó negatívumokat kiváltva. Ezt egy-egy erősen ható, közigazgatáson belüli tényező (például jogintézmény-történeti előzmények, személyzetpolitikai kultúra) okozza.¹⁵⁰ Amennyiben a közszolgálati reformok¹⁵¹ említett szintjei konvergálnak és az illeszkedés sikeres, úgy a reformok eredményei is pozitív kimenettel, értékelhető (már-már konvergens) eredménnyel rendelkeznek.¹⁵² A konvergens döntések és gyakorlatok szolgálják az előrehaladást. Ezek bizonyos adaptálható elvekben, követelményekben ragadhatók meg.¹⁵³ Olyan gyakorlatok, amelyek az Európai Közigazgatási Tér mélyülését, és egyben a nemzetközileg bevált módszerek közszolgálati alkalmazását segíthetik. Fontos tehát, hogy a reformintézkedések társadalmi (különösen szakszervezeti) egyeztetés, előzetes (különösen jogalkotási) hatásvizsgálat után, megfelelő (különösen tudományos és szakmai) vizsgálatokat felhasználva, komplex módon, stratégiai tervezést¹⁵⁴ követően (személyügyi döntéstámogató rendszerek segítségével) kerüljenek az egyes közszolgálati rendszerekbe.

2016–2017 időszakában (döntően a 2010-es évek első felének közszolgálati jogalkotására koncentrálva) a *nyitottabb és zártabb rendszerjegyek* alapján az alábbi módon osztályoztam az egyes OECD-tagországok közszolgálati rendszereit (a magyar személyzeti rendszert is beleértve).

¹⁴⁹ KRAUSS 2015: 311.

¹⁵⁰ POÓR et al. 2014: 128–130.

¹⁵¹ A reform szó helyett helyesebb lenne a „modernizálás” vagy „a változó körülményekhez, lehetőségekhez való igazítás” kifejezések használata. LŐRINCZ 2007b: 3–13.

¹⁵² VEREBÉLYI 2010: 466.

¹⁵³ FAZEKAS 2014: 326.

¹⁵⁴ Lásd SZAKÁCS G. 2014b: 13–26.

3. táblázat. A rendszerelhatárolások összegzése 2017-ben

		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	ÖSSZESEN
I.	IE	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	3 (23%)
	UK	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	9 (69%)
II.	EL	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1 (8%)
	IT	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	7 (54%)
	PT	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	4 (31%)
	ES	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2 (15%)
	BE	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2 (15%)
III.	NL	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	8 (62%)
	FR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	3 (23%)
	DE	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2 (15%)
	AT	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2 (15%)
	SL	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	7 (54%)
	EE	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	8 (62%)
IV.	DK	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	11 (85%)
	SE	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	12 (92%)
	FL	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	8 (62%)
	CZ	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	10 (77%)
V.	HU	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	5 (38%)
	PL	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	6 (46%)
	SK	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3 (23%)
ÖSSZESEN		5	8	10	9	5	8	8	0	15	19	9	12	4	

Megjegyzés: A második függőleges oszlop a vizsgált OECD-tagországokat, az első vízszintes sor pedig az elhatárolásul szolgáló – fentebb ismertetett és betűjelöléssel ellátott – pragmatikai elemeket tartalmazza. Az OECD-tagországokat nemzetközileg elfogadott rövidítésükkel jelöltem, az indikátorokként szolgáló pragmatikai elemeket pedig a korábbi táblázatban felvázolt betűkkel. Az első függőleges oszlop a közszolgálati minták típusait mutatja. Ennek értelmezése: I. angolszász típus; II. dél-európai típus; III. kontinentális (francia–német); IV. skandináv típus; V. közép- és kelet-európai típus. A táblázatban szereplő értékeket 0-ban és 1-ben határoztam meg. A 0 a zártság, az 1 a nyitottság erősebb hatását fejezi ki.

Forrás: BOSSAERT et al. 2001 és DEMMKE–MOILANEN 2012 táblázata alapján, amelyben hasonló módon határozták el az egyes vizsgált országok gyakorlatait, a szerző szerkesztése

Erősödő rendszerkontinuitás

2018–2019-ben a Közzszolgálati jogi és HR komplex kutatóműhely keretében összehasonlító kutatás formájában foglalkoztunk az *európai közzszolgálati rendszerekkel*. A kutatás során azonos szempontok mentén vizsgáltuk meg az Egyesült Királyság (György István készítette ezt a fejezetet); Franciaország (Hazafi Zoltán); Belgium (Linder Viktória); Hollandia (Kun Attila); Olaszország (Linder Viktória); Spanyolország (Peres Zsuzsanna); Portugália (Petrovics Zoltán); a skandináv országok (Bankó Zoltán); a balti országok (Kun Attila) és a kelet-közép-európai országok (Ludányi Dávid) közigazgatásának közzszolgálati jogi szabályozását. Az országtanulmányok alapján Hazafi Zoltán fogalmazta meg a főbb következtetéseket az európai trendekkel kapcsolatban. A kutatás rámutatott, hogy amíg a professzionális közzszolgálat alapjainak megteremtésekor az angolszász, a porosz–német és a francia *minta* hatása erőteljesen érvényesült, addig napjainkban – mint ahogy már az ezt megelőző saját kutatásomban jeleztem az általános és partikuláris konvergencia kapcsán – jellemzőbb, hogy *tértől és időtől függően* más és más *minta* hatása érvényesül ugyanabban az országban. Ezért inkább valamilyen mintához fűződő gyökerekről lehet beszélni, mintsem ilyen mintába való tartozásról. Így – ahogy fent is utaltam rá – általános tendencia az európai közzszolgálatokban a szerződéses foglalkoztatás terjedése, ami olyan közzszolgálati rendszereket is érint, amelyek hagyományosan kinevezéses múlttal rendelkeznek (így például Olaszország a francia hatás ellenére már az 1990-es években „privatizálta” a közzszolgálatot a skandináv és angolszász irányokból érkező NPM hatására). A *karrier- és munkaköri rendszerek* viszonyában egyértelműen kimutatható, hogy az európai trendek egyre erőteljesebben a *munkaköri rendszer felé* való elmozdulást mutatják (így például a francia közzszolgálat esetében ilyen a stratégiai munkaerő-tervezés bevezetése).¹⁵⁵ Az elmozdulás kisebb intenzitással, ám fordítva is érvényesül, mert számos munkaköri rendszer pedig merít a karrierrendszerek megoldásaiból (erre példa lehet a brit kormányzati igazgatás, ahol bár az előmeneteli politika kialakítása decentralizált módon történik, de kötelezettsége van az egyes minisztériumoknak arra, hogy saját magukra nézve tisztázzák ennek alapvető szabályait).¹⁵⁶ Mindazonáltal Hazafi Kuperus és Rode kutatására alapozva megállapítja, hogy az elmozdulás irányától függetlenül olyan mértékű a rendszerjegyek keveredése, hogy ha mindenképpen osztályozni szeretnénk

¹⁵⁵ Lásd HAZAFI 2017b: 93–98.

¹⁵⁶ Civil Service Management Code (Köztisztviselői Menedzsment Kódex), 6.4. Promotion and Lateral Transfers. Conditions 6.4.2.

az egyes közszolgálati rendszereket, akkor arra csak többféle hibrid csoportosítás „közbeekelésével” nyílik lehetőség. A kutatás megállapítja, hogy a zártabb rendszerekre jellemző *közjogias szabályozás lazulása* – továbbra is – meghatározó tendencia az európai közszolgálati rendszerekben. Ebben a kérdéskörben ugyancsak különféle intenzitás és komplexitás tapasztalható az egyes közszolgálati rendszerekben attól függően, hogy a jogi szabályozás *decentralizálása, szerződéses alapúvá alakítása* milyen jogpolitikai célokat szolgál és milyen helyi sajátosságok befolyásolják azt. A folyamatok értékelését és szemléltetését a 4. táblázat mutatja.

Az országok többségét egyértelműen a *vegyes szabályozás* jellemzi, vagyis egyaránt alkalmazza a közjogias és a munkajogias szabályozást. Ugyanakkor az is világosan látható, hogy jó néhány esetben a fejlődési trend a *közjogi szabályozás kiüresedése*, illetve a *magánjogi szabályozás dominánssá* válásának irányába mutat. Az előbbi azt jelenti, hogy formailag ugyan elkülönült törvényi szabályozás vonatkozik a tisztviselőkre, de a rendelkezések tartalma többnyire hasonló az általános munkajogi normákhoz.¹⁵⁷ Ennek „magasiskoláját” valósítja meg Hollandia, ahol az úgynevezett *normalizációs folyamat* 2020-ra teljesen felszámolta a kinevezéssel és a szerződéssel foglalkoztatottak közötti különbségeket (annak ellenére, hogy „papíron” közjogi szabályok rendezik a közigazgatásban dolgozók jogállását).¹⁵⁸ A táblázatban látható azonban, hogy az egyik abszolút mintaadó francia modell egyik alapvető rendszerjegyét is elérték a radikális változások. Az Action Publique 2022 reformprogram szerint a francia közszolgálatban gyakorlatilag bármilyen pozíció betölthető lesz határozott idejű szerződéssel, ha a feladat jellege ezt indokolja (még vezetői pozícióban is).¹⁵⁹

Mindezzel összhangban Linder Viktória az előbbiekhöz hasonló megállapításokra jutott a mintaadó modellek tekintetében a 2010 és 2020 közötti éveket vizsgálva.¹⁶⁰ A *német közszolgálattal* összefüggésben kiemeli, hogy jellemző tendencia a decentralizáció a szövetségi és tartományi szintek között, aminek eredményeként a közszolgálati jogi szabályozás joga alapvetően a tartományokat illeti meg.

¹⁵⁷ A kutatás a 2016/257/NKE-ÁKK számú KÖFOP Ludovika Kiemelt Kutatóműhelyben történt.

Az eredményeket kutatási jelentés tartalmazza. Lásd HAZAFI 2019f.

¹⁵⁸ KUN 2018b.

¹⁵⁹ HAZAFI 2023d.

¹⁶⁰ LINDER 2020a: 77–78.

4. táblázat. A közszolgálati rendszerek jogi szabályozásának alakulása az európai térben

Országok	A jogi szabályozás jellege			
	Az általános munkajogi szabályoktól elkülönült speciális jogszabály határozza meg a „közigazgatási alkalmazottak” jogviszonyának tartalmát.		Nincs elkülönült szabályozás, a munkajog és a kollektív szerződések rendszere határozza meg a jogviszony tartalmát. Döntően diszpozitív jogi normák jellemzik.	
	Döntően kógens jogi normák jellemzik. Kivételesen szerződéses alkalmazásra is lehetőség van.	Vegyes szabályozás. Kinevezésre, illetve szerződéses alkalmazásra egyaránt lehetőség van.	Speciális közjogi szabályozás speciális tartalom nélkül.	Magánjogias szabályozás.
Nagy-Britannia				X
Franciaország	X →			
Belgium	X			
Olaszország				X
Hollandia			X →	
Svédország			X	
Dánia		X →		
Finnország		X →		
Portugália		X →		
Spanyolország		X		
Lengyelország		X		
Csehország	X ←			
Szlovákia		X		
Észtország		X →		
Lettország		X →		
Litvánia		X		

Forrás: HAZAFI 2019f. Vö. HAZAFI 2021: 1300

Fontos, hogy külön-külön létezik kollektív szerződés a szövetségi és a tartományi foglalkoztatottak részére. Mindemellett jelzi, hogy szövetségi szinten új, álláshelyek szerinti és nem forráselosztás alapú létszámgazdálkodást vezettek be. Az előmenetel

modernizálása érdekében a képesítési követelményeket a felsőoktatási alap- és mesterképzéseknek megfelelően alakították ki.¹⁶¹ A *francia közzszolgálatban* a Fehér Könyvnek ugyan még nem sikerül átfogó reformokat végrehajtania,¹⁶² ám az Emmanuel Macron által elindított – imént említett – folyamatok már megnyitották az utat a korábban elképzelhetetlen változásoknak.¹⁶³ A *brit közzszolgálatban* fontos reformtétel volt a vizsgált időszakban a tisztviselők belső mobilitásának erősítése a közsférán belül. Ennek eredményeként az állások betöltése ilyen módon négyféleképpen – és egymással párhuzamosan vegyítve – történhet, igazodva az adott helyzethez, az ügyek vitelének és a kapcsolódó munkaerő-szükségletnek az igényeihez. Ezek a következők: belső, szintek közötti mobilitás; az eredeti munkakörükben „lecserélt” tisztviselők számára meghirdetett mobilitás; az állomány bármely tagja számára meghirdetett mobilitás; végül a külső toborzás. További törekvés – akárcsak más, decentralizáltan működő közzszolgálati rendszerben – a közzszolgálati dolgozók testületi szellemének növelése. Említést érdemel, hogy 2015-től új, karrierrendszereket idéző nyugdíjrendszert vezettek be a brit közzszolgálatban.¹⁶⁴

Az előbbi tendenciák tehát azt mutatják, hogy napjainkban már nem biztos, hogy érdemes *személyzetpolitikai rendszertípusok* mentén gondolkodni a közzszolgálati jog szabályozásáról.¹⁶⁵ Mint látható, már a mintaadó közzszolgálati rendszerek is teljesen új szabályozási eszközöket próbálnak ki. Felvetődik a kérdés, hogy ha egy mintaadó közzszolgálat elveszíti mintaadó karakterének valamely meghatározó sajátosságát, akkor lehet-e egyáltalán rendszerelhatárolásokat tenni. A trendek lényegére jól rámutat Christoph Demmke, aki szerint minden ország el akarja vetni a hagyományos bürokratikus modellt, de azt még nem tudja, hogy valójában mit szeretne helyette, egységes európai bürokratikus modellről nem lehet beszélni.¹⁶⁶ Így tehát folyamatosan és jelentősen erősödő rendszerkontinuitásról beszélhetünk. Ennek ellenére a nemzetközi trendek áttekintése rámutat arra, hogy vannak olyan *szabályozási elvek*, jogi vagy szervezeti intézmények, jó gyakorlatok vagy eljárások, illetve bizonyos országcsoportok viszonyában fellelhető közös trendek, amelyek megfelelő illeszkedés mellett a magyar közzszolgálati jogalkotás útkeresését is segíthetik.

¹⁶¹ LINDER 2020a: 62–65.

¹⁶² Lásd HAZAFI 2017b: 86.

¹⁶³ LINDER 2020a: 65–68. Egy közelmúltbeli tanulmány a francia közzszolgálat fejlődési trendjeiről: HAZAFI 2023a.

¹⁶⁴ LINDER 2020a: 68–70.

¹⁶⁵ Részletesebben lásd HAZAFI 2021, illetve HAZAFI 2023b.

¹⁶⁶ DEMMKE 2019.

*Az OECD ajánlása a közszolgálati vezetéssel
és képességekkel összefüggésben*¹⁶⁷

Az OECD 2019-ben elfogadott ajánlása a tagországok kormányzatai számára fogalmaz meg javaslatokat arra nézve, hogy miképpen biztosíthatják azt, hogy közszolgáltatásaik megfeleljenek a mai kor társadalmi, gazdasági és politikai kihívásainak. Az ajánlás *három pillér* mentén fogalmazza meg javaslatait. Ezek a következők: értékközpontú szervezeti kultúra és vezetés; képzett és hatékony közszolgálati alkalmazottak; valamint alkalmazkodó közszolgálati személyzeti rendszer. A javaslatok értelemszerűen nem kizárólag *személyzetpolitikai és közszolgálati jogi jellegűek*, kormányzástani szempontból szintén lényegesek. Személyzetpolitikai, közszolgálati jogi szempontból az OECD alábbi javaslatai emelhetők ki az ajánlásból.

Az ajánlás mindenekelőtt az alapvető *fogalmakat és definíciókat* tisztázza, azonban már önmagukban ezek is sokat elárulnak a javaslatok jellegéről. Az ajánlás az „értékek” fogalom összetevői közé sorolja az elszámoltathatóságot, a pártatlanságot, a jogállamiságot, az integritást, az átláthatóságot, az egyenlőséget és a befogadó környezetet. A másik ilyen fogalom az „érdemalapú”, amely alatt az ajánlás az objektív kritériumokon és formalizált eljáráson alapuló, tisztességes és átlátható rendszerben működő toborzást, szelekciót és előmenetelt, valamint az elszámoltathatóságot és a közszolgálati ethoszt támogató értékelési rendszert érti.

Az *értékközpontú szervezeti kultúra és vezetés* pillérét az ajánlás további alapelvekre (vagy inkább iránymutatásokra) bontja le. Idetartoznak a közszolgálati értékek meghatározására és az értékalapú döntéshozatal elősegítésére; a vezetői képességek fejlesztésére; a befogadó, sokszínű és biztonságos közszolgálat kialakítására; valamint a szakpolitikák és közszolgáltatások hosszú távú, stratégiai tervezésére vonatkozó javaslatok. Az ajánlás a közszolgálati értékekkel összefüggésben kiemeli, hogy valamennyi közszolgálati alkalmazott számára javasolt lehetővé tenni az értékekről, azok gyakorlati alkalmazásáról és az értékalapú döntéshozatalt támogató rendszerekről való megbeszélések lefolytatását, tehát az érdemi szociális párbeszédet. A vezetői képességek kapcsán már jóval több személyzetpolitikai jellegű részlelem olvasható. Az ajánlás szerint a szakmai (felső) vezetőkkal szemben támasztott elvárásokat pontosan tisztázni kell. Politikailag pártatlannak, de egyben a mindenkori kormányzathoz lojálisnak kell lenniük; kinevezésüknek érdemalapú kritériumokon és átlátható eljáráson kell nyugodnia, teljesítményüknek elszámoltathatónak kell lennie. Biztosítani kell számukra azokat a feladat- és hatásköröket, amelyek lehetővé teszik a pártatlan, szakmai és tényalapú tanácsadást a politikai (felső) vezetők irányába. A diverzitással kapcsolatban az ajánlás lényegében az elköteleződés, a monitoring

¹⁶⁷ Lásd OECD 2019a; OECD 2019b.

és a fejlesztőintézkedések szerepét hangsúlyozza. Az utolsó iránymutatás szerint a közszolgálati alkalmazottak foglalkoztatásának folyamatosságát és mobilitásuk egyensúlyát biztosítani kell, mert az – ajánlás szerint – ez a politikai ciklusokon átívelő szakpolitikák és közszolgáltatások eredményes végrehajtásának egyik garanciája.

A *képzett és hatékony közszolgálati alkalmazottakkal* összefüggésben az ajánlás iránymutatásokat fogalmaz meg a közszolgálati munkavégzéshez szükséges készségek és kompetenciák folyamatos azonosítására; a közszolgálati alkalmazottak pályára vonzására és megtartására; a pályázók toborzására, szelekciójára; a közszolgálati alkalmazottak fejlesztésére, teljesítményük értékelésére, jutalmazására és elismerésére nézve. Az ajánlás szerint az egyes pragmatikaelemeket/HR-funkciókat össze kell hangolni a közszolgálati alkalmazottak készségeivel, kompetenciáival (tehát tulajdonképpen az általuk betöltött munkakörrel). A pályára vonzás és megtartás körében az ajánlás javaslatot tesz a munkáltatói márka megfelelő kialakítására, a méltányos díjazási rendszer megalkotására, valamint az alulreprezentált csoportok bevonására. A kiválasztással és előmenetellel szemben elvárásként állítja, hogy azok nyílt és érdemeken alapuló eljárások keretében, a tisztességes és egyenlő bánásmód követelményének megfelelően történjenek. Az ajánlás szerint ezek biztosítására egyrészt egyenlő hozzáférést kell – észszerű határidőn belül – lehetővé tenni a toborzás során; másrészt szigorú és pártatlan szelekciós (pályázati) eljárást kell lefolytatni, amely az adott munkakörnek megfelelő kritériumokon és azok értékelését támogató módszereken alapul; harmadrészt garantálni kell az eljárás eredményének átláthatóságát és megtámadhatóságát; végül támogatni kell az esélyegyenlőség előmozdítását. Mindezek nyomán követésére és a panaszok kezelésére az OECD hatékony felügyeleti és jogorvoslati mechanizmusok működtetését ajánlja. Az ajánlás egyfelől a különböző típusú (például egyéni vagy csoport-) teljesítményértékelések összekapcsolását, másfelől ezek kritériumainak rendszeres megvitatását, felülvizsgálatát és a vezetők – értékeléshez szükséges – alapos felkészítését javasolja (tehát egyfajta teljesítménymenedzsment-rendszert vizionál).

Végül az *alkalmazkodó közszolgálati személyzeti rendszer* pillére ugyancsak több iránymutatást foglal magába. Ezek alapján rögzíteni szükséges a személyzetpolitikai szervek feladat- és hatásköreit az érdemeken alapuló személyzeti rendszer közös minimumszabályainak meghatározására és felügyeletére. Mindezek keretében megfelelő autonómiát, felhatalmazást és erőforrásokat kell biztosítani az egyes közigazgatási szervek számára személyzetpolitikájuk meghatározásához. Az alkalmazkodó személyzeti rendszer az OECD kutatásai nyomán stratégiai tervezésen alapszik, amelyben az érintett felek (közszolgálati alkalmazottak, szakszervezetek) véleménye is megjelenik; összhangban áll a költségvetéssel; s a tervezést folyamatos monitoring kíséri. Az ajánlás közös munkaköri keretrendszer felállítását és a széles körű mobilitás ösztönzését ajánlja (rövid időre akár a versenyszféra irányába is, majd onnan vissza

a közszférába). Az ajánlás kifejezetten foglalkozik a közszołgálati jogi szabályozás követelményeivel is. Ennek keretében szorgalmazza a közszołgálati törvények személyi hatályának átlátható meghatározását és az egyes kategóriák elválasztására (differenciálására) objektív kritériumok felállítást. Javasolja, hogy ezek a törvények mindenképpen rendezzék a munkakörök foglalkoztatási feltételeit, ezek következetes alkalmazásának tényezőit, mint például a munka jellegét, egyes munkaerőpiaci megfontolásokat és a közszołgálati képességfejlesztési igényeket. Az ajánlás kitér a kollektív jogokra, s előírja az egyes érdekképviselői szervek bevonását a konzultációs eljárásokba, megállapodások megkötéséhez, törvényjavaslatok véleményezéséhez. Az ajánlás végül rendelkezik a közszołgálati etikával kapcsolatos elvárásokról.

A KÖZZSZOLGÁLATI JOG JOGÁGI KÉRDÉSEI: KÖZZSZOLGÁLATI JOG VAGY MUNKAJOG?

A közszołgálati jogviszony jellemzőinek vizsgálata során az első fontos lépés *a közszołgálati jog elhelyezése* a jogágak rendszerében. A kérdéskör mély szakirodalommal rendelkezik valamennyi álláspont szempontjából. A feladat ebből következően elsősorban nem új érvek felsorakoztatása, hanem a meglévők közötti *állásfoglalás*, illetve azok *továbbgondolása*.

A közszołgálati jog mint önálló jogág

A szakirodalomban legerőteljesebben talán György István érvel a *közszołgálati jog önállósága* mellett. Tanulmányában vitába száll azzal az – elsősorban munkajogászok által képviselt – felfogással, amely a közszołgálati jog önállóságát mindenképpen a munkajoghoz kívánja mérni.¹⁶⁸ A tanulmányban néhány fontosabb munkajogi tankönyv és tanulmány állításait tekinti át, és ennek alapján fogalmazza meg következtetéseit, illetve további érveit.¹⁶⁹ A jogrendszer jogágakra tagolása szerinte elsősorban *elméletileg igazolható*, amelynek legfőbb jelentősége a jogtudományi és államtudományi oktatásban áll. Ennek mentén a rendszerváltozás utáni munkajog véleménye alapján kizárólag a magánjogba, a közszołgálati jog pedig a közjogba sorolható (elveti tehát azt a nézetet, miszerint a jogágak lehetnek „keresztülfekvők”

¹⁶⁸ Lásd GYÖRGY 2018a: 265–275. Hazafi Zoltán is ezt az álláspontot képviseli. HAZAFI 2023c.

¹⁶⁹ Ugyanis a szerző már korábban is foglalkozott a közszołgálati jog jogági elhelyezkedésével. Lásd például GYÖRGY 2007; GYÖRGY 2012; illetve GYÖRGY–HAZAFI 2015.

vagy „vegyesek”). A felosztás alatt értelmezésében – a látszat ellenére – nem merev elhatárolásra kell gondolnunk, hanem arra, hogy vannak olyan meghatározó dogmatikai jellegzetességek, amelyek alapján a jogágakat vagy az egyik, vagy a másik nagy halmazba be lehet sorolni. Ezt támasztja alá szerinte az is, hogy a munkajogi szerzők a munkajognak mint önálló jogágnak a meghatározásakor a *magánjog területén* (a polgári joghoz képest) *keresik az érvanyagot* (és ezért különböztetik meg például az önálló és önállótlan munkavégzést egymástól). Ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a munkajogi szerzők is elismerik a *munkaadói pozíció különbségeit* és a *közzszolgálati jog számos sajátos jellemvonását* (például a közfeladat-ellátást, a költségvetési függést, a többletjogokat és -kötelezettségeket). Erre tekintettel szerinte logikailag tarthatatlannak tűnik az az állítás, ami alapján a közzszolgálati jog a munkajog része lehetne. Ahogy fogalmaz, „két különböző nagy halmazba (közjog, magánjog) tartozó jogág, jogterület vagy akár elkülönülten szabályozott magatartáscsoport [...] közül az egyik nem tartozhat a másik halmazba sorolható jogágba”.¹⁷⁰ Elfogadja ugyan, hogy a közzszolgálati jogviszonyokban függő, más részére végzett, *önállótlan munkavégzés* folyik, ám az ellátandó munka típusára, a szolgáltatadó minőségére és az életviszonyokra, s ennek alapján a jogviszonyokra, és így a függőség milyenségére tekintettel nagyon is lényegesnek, mondhatni elhatárolónak látja a különbségeket. Úgy látja, hogy sok esetben a munkajogi szerzők *nem ismerik el* a közzszolgálati jog önállóságát, ám „ha valaki csak a közzszolgálat munkajogáról szóló fejezetet olvassa, biztos lehet benne, hogy a szerző a közzszolgálati jog önálló jogágisága mellett érvel”.¹⁷¹ A munkajogi szerzők szerinte sokszor nem tárják fel az önállótlan munkavégzés *tartalmának lényeges elemeit* sem. Tulajdonképpen úgy polemizál, hogy az ilyen jellegű általánosítás mellett akár „azt is mondhatnánk (de nem mondjuk), hogy a munkajog sem különböztethető meg a polgári jogtól, hiszen a polgári jogban is bőven találunk példát a más részére végzett, önállótlan munkára”.¹⁷² Végül maradván a *polgári jogi-munkajogi elhatárolási kérdésnél*, érdekesnek és egyben sajátosnak tartja azt a megközelítést, amely a közzszolgálati jog önállóságát (is) a munkajog önállóságából próbálja levezetni. Ahogy fogalmaz, „önálló munkajog létezése esetén a közzszolgálati munkajog a munkajog részét képező jogterület – állítják a szerzők (Kun Attila és Petrovics Zoltán)”. Majd így folytatja, „arra már nem kapunk határozott választ, hogy ha [...] a polgári jogtól elkülönült munkajog nem létezne, akkor a közzszolgálati jog önálló jogág lenne-e, vagy valamely más jogágba kellene-e besorolnunk”.¹⁷³

¹⁷⁰ GYÖRGY 2018a: 268.

¹⁷¹ GYÖRGY 2018a: 271.

¹⁷² GYÖRGY 2018a: 272.

¹⁷³ GYÖRGY 2018a: 274.

A közzszolgálati jog mint a munkajog speciális jogterülete

Részben akár az előbbi tanulmányra adott (viszont)válaszként is értelmezhető Horváth István, Kun Attila és Petrovics Zoltán írása. A szerzők a közzszolgálati jog munkajoghoz való tartozása mellett sorakoztatják fel érveiket az elmúlt évtizedben bekövetkezett változásokra tekintettel.¹⁷⁴ 2014-ben megfogalmazott következtetésük szerint a közzszolgálati jog a munkajog részét képező *speciális jogterület*.¹⁷⁵ Következtetéseik szerint „a szabályozás túlnyomórészt kógens módszere ellenére – amely a munkajog diszpozitív karakterétől alapvető eltérést jelentő különbség – a szabályozott életviszonyok hasonlósága miatt nem lehet azt elszakítottan kezelni a munkajogtól, [...] helyesebbnek tűnik megkülönböztetni a munkajogon belül a magánmunkajog és a közzszolgálati jog területét, amely egyszerre összetartozik és különbözik is”.¹⁷⁶ E megállapításokat ma is érvényesnek tartják, ugyanakkor összegzik azokat a (döntően a „mesterséges” jogalkotásból fakadó) tényezőket, amelyek azóta befolyásolták a kérdésről való gondolkodást. Érveiket a tudományos diskurzus, a közzszolgálati jogi szabályozás újabb tendenciái és jellemzői, valamint az igényérvényesítést érintő változások mentén fogalmazzák meg. A szerzők – György István nézőpontjára reagálva – a közjog és magánjog elválasztásának viszonylagosságából kiindulva nem tartják kizártnak, hogy „a közzszolgálati jogot is magában foglaló munkajog egyszerre magán viselje a közjog és a magánjog jegyeit is”.¹⁷⁷ A szerzők szerint a közzszolgálati jog differenciálódásával azonban egyértelműen felgyorsult a zártabb rendszerektől való távolodás is. Úgy vélik, hogy ez egyszerre a munkajog szabályozási logikájától való eltávolodást is magával hozza, noha az „adaptált jogintézmények sokszor a magánmunkajog eszköztárából származnak”.¹⁷⁸ Szerintük ennek oka, hogy az „adaptált jogintézmények” a szerződéses módszerek hiányában valamiféle új minőséget hoznak létre. A szerzők az igényérvényesítés viszonyában kiemelik – egy kúriai joggyakorlat-elemzésre támaszkodva¹⁷⁹ –, hogy a „közzszolgálati munkajog” fogalmának ismerete elmélyült munkajogi tudást igényel (ebbe beleértve a munkajogi ítélkezés ismeretét is). Ezt azért tartják fontosnak, mert az igényérvényesítés több „fronton” is eltérő irányokat vett a vizsgált időszakban a munkaügyi perek és a közzszolgálati jogviták viszonyában. A jogalkotó egyrészt kodifikálta a közigazgatási perrendtartás

¹⁷⁴ HORVÁTH I. – KUN – PETROVICS 2021: 120–133.

¹⁷⁵ Lásd KUN–PETROVICS 2014b, továbbá PETROVICS 2014; KUN–PETROVICS 2014a.

¹⁷⁶ HORVÁTH I. – KUN – PETROVICS 2021: 121.

¹⁷⁷ HORVÁTH I. – KUN – PETROVICS 2021: 123.

¹⁷⁸ HORVÁTH I. – KUN – PETROVICS 2021: 126.

¹⁷⁹ A szerzők idézik: Kúria 2015b: 14–15.

szabályait,¹⁸⁰ ami leválasztotta a közzszolgálati jogvitákra vonatkozó eljárási szabályokat a munkaügyi perek eljárási szabályait meghatározó polgári perrendtartásról.¹⁸¹ Másrészt a szervezetet érintően *megszüntette* a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat. A közigazgatási perrendtartást előkészítő munkaanyag szerint a közzszolgálati jog a *közigazgatási jog része* (erre alább még visszatérek). Az érvelés lényege, hogy mivel a munkáltatók közigazgatási szervek, a közzszolgálati jogvitákat közigazgatási és elsősorban szervezeti jogi kérdések túlsúlya jellemzi, ezért e viszonyokban a közigazgatási perek szabályait indokolt alkalmazni.¹⁸² A szerzők e megközelítéssel vitába szállnak, s további szakmai és tudományos nézőpontokat felhasználva úgy vélekednek, hogy „a közzszolgálati jogvitákban valójában nem közigazgatási jogi, hanem érdemét tekintve munkajogi tárgyú kérdések vetődnek fel. [...] e jogviták tárgya ugyanis a *foglalkoztatás tartalmának* vizsgálatára irányul.”¹⁸³ Megjegyzik, hogy a *közigazgatási perrendtartás hatálya* közel sem következetes, ugyanis amíg például a kormányzati igazgatás kormánytisztviselői vagy a hivatásos állományú rendvédelmi dolgozók idetartoznak, addig bármiféle logikát mellőzve a polgári perrendtartás alá esnek az ügyészek vagy a közalkalmazottak. Megállapítják, hogy mivel „a jogágak általában külön jogalkalmazási eljárás során realizálódnak”, ezért *az anyagi és eljárásjogi szabályok változásainak* köszönhetően „az ítélkezési gyakorlat elvi jelentőségű megállapításai a jövőben minden bizonnyal csak jóval differenciáltabban alkalmazhatók kölcsönösen.”¹⁸⁴

A közzszolgálati jog mint a közigazgatási jog része

Mint arra imént utaltam (és a részletesen elemzett tanulmány szerzői is teszik), a *közigazgatási jog* hagyományosan foglalkozik a közigazgatás személyi állományának jogi szabályozásával, ezért érdemes e megközelítést is röviden szemügyre venni.¹⁸⁵ Ezt támasztja alá *Szontagh Vilmos* megfogalmazása, aki szerint a közalkalmazás feltételeire (alkalmazási feltételekre), a közalkalmaztatási aktus (kinevezés) alakiságaira, a közalkalmaztatási jogviszony tartalmára (jogviszony tartalmára) és ezek

¹⁸⁰ Lásd erről a következő elemzőtanulmányt: CSÉFFÁN 2023.

¹⁸¹ Lásd a közzszolgálatl kapcsolatos kérdésekről Petrovics Zoltán fejezeteit. BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS 2018.

¹⁸² *Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről* 2015.

¹⁸³ Lásd PRUGBERGER 2015: 31–34.

¹⁸⁴ Lásd MÉLYPATAKI–PRUGBERGER 2021: 15.

¹⁸⁵ HORVÁTH I. – KUN – PETROVICS 2021: 130 (49. lábjegyzet). Koi Gyula rendkívül részletesen mutatja be a közzszolgálat kezdetét a jogirodalomban. KOI 2006: 49–59.

értékesítésére vonatkozó eljárási szabályokra a *közzszolgálat joga* vonatkozik, melynek szabályozási tárgya az úgynevezett *belső közigazgatás*.¹⁸⁶ Ez a megfogalmazás tovább fűzhető Lőrincz Lajos közigazgatásról alkotott definícióját vizsgálva, ami alapján „a közigazgatás sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, *sajátos karakterű szakemberállomány* lát el”.¹⁸⁷ Ez a megközelítés úgy tűnik, hogy mai napig hatást fejt ki nemcsak a közigazgatás-tudományi, hanem a közigazgatási jogtudományi oktatásban is, az egyes egyetemeken közigazgatási jogi tankönyvei ugyanis rendszerint foglalkoznak a *közigazgatás személyi állományával* is.¹⁸⁸ Így például a Temesi István által szerkesztett közigazgatási jogi tankönyv szerint „a közigazgatásra vonatkozó joganyagot közigazgatási jognak nevezzük”.¹⁸⁹ A fogalmat kibontva részletesen kifejti, hogy a közigazgatási jog határozza meg a közigazgatási szervek feladatait, a közigazgatási eljárás szabályait, a közigazgatási jogalanyok viszonyait, a közigazgatás szervezetét, valamint a közigazgatás személyi állományának *jogállását*. Ahogy fogalmaz, „a közigazgatás vonatkozásában a közigazgatási jog szabályozza mindazt, amit a munkajog szabályoz a magánigazgatásban, tehát a közigazgatási alkalmazottak jogállását, jogviszonyuk létrejöttét, módosítását, megszűnését és tartalmát, beleértve a felelősségüket”.¹⁹⁰ A szerző elismeri az *eltérő nézőpontok létezését*, hiszen az előbbiekhöz hozzáteszi azt, hogy „a közigazgatási személyzeti politika egyes elemeit más jogág művelői is tanulmányozzák, vagyis nemcsak a közigazgatási jogtudomány és a közigazgatás-tudomány vallja magának”.¹⁹¹ Nemcsak az eltérő nézőpontok, hanem a *megközelítés nehézségét* is elismeri, amikor megjegyzi, hogy „a közzszolgálat tágabb fogalom, mint a közigazgatás, [...] közzszolgálatnak tekinthető az állammal sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyban állókra irányuló jogi szabályozás, amely összetett, és amit a közigazgatási jogi szabályozás nem fed le”.¹⁹²

¹⁸⁶ SZONTAGH 1948: 82.

¹⁸⁷ LŐRINCZ 2010: 19.

¹⁸⁸ Más hatályos közigazgatási jogi tankönyvek is foglalkoznak a közzszolgálati joggal. Lásd VESZPRÉMI 2021.

¹⁸⁹ TEMESI 2018a: 39–40.

¹⁹⁰ TEMESI 2018a: 41.

¹⁹¹ TEMESI 2018b: 275.

¹⁹² TEMESI 2018b: 275.

Gondolatok a közszolgálati jog jogági hovatartozásáról

Mint ahogy kirajzolódik, a jogtudományban közel sem egyértelmű a közszolgálati jog *jogági hovatartozása*. Háromféle nézet is létezik. Az egyik szerint a közszolgálati jog önálló jogág, a másik szerint az a munkajog speciális jogterülete, míg a harmadik a közigazgatási jog tárgykörébe sorolja azt.

Abban azonban lényegében mindegyik nézet egyetért, hogy a jogrendszer közjogi és magánjogi tagolásának valódi létjogosultsága nem a jogalkalmazásban, hanem az *egyetemi oktatásban* keresendő. Éppen emiatt egyetértek György Istvánnal, miszerint a közjog-magánjog elhatárolás arra nem alkalmas, hogy merev, „mértani” pontosságú elválasztását adja az egyes jogágaknak, arra ugyanakkor nagyon is, hogy rámutasson olyan sajátosságokra, amelyek alapján lehetővé válik a *rendszerezés*, aminek „haszna” végül az oktatásban „térül meg”. Mindez, ha nem is zárja ki, de mindenképpen *zárójelbe teszi* a jogágak elhatárolásának *viszonylagosságát*, és így annak lehetőségét is, hogy „keresztülfekvő” vagy „vegyes” jogágakról beszéljünk. Ezt megerősítendően idekíváncsozik Kiss György megállapítása – amit György István is lényeginek tekint –, amely úgy szól a közjog-magánjog szétválasztása kapcsán, hogy „az önállótlan munkavégzés vagy a magánjog, vagy a közjog elvei szerint szabályozható. Annak ellenére, hogy a két terület közötti határok számos esetben összemosódnak, a magánmunkajog és a közszolgálati jog között harmadik megoldásként önálló, de mégis *vegyes jellegű struktúra nem létezik*.”¹⁹³ Erre tekintettel nem tartom kizárhatónak Petrovics Zoltánék érveit az igényérvényesítés közös fórumait ért változások miatt¹⁹⁴ (azzal, hogy a fenti érvelésből következően nem lehet a közszolgálati jogvitára a polgári perrendtartás rendelkezéseit megkülönböztetés nélkül alkalmazni).¹⁹⁵ Így, ha elfogadjuk, hogy a jogági elhatárolás valódi „terepe” az elméletben gyökerezik, és igazából nem alkalmas arra, hogy „tűpontos” elválasztást nyújtson, akkor azt gondolom, hogy egyáltalán nem zárható ki az a Petrovics Zoltánék által említett jellemzés sem, miszerint a munkajog egyébként közjogi, a közszolgálati jog pedig magánjogi *jegyeket* is szép számmal *magán visel*.

Abban is egyetérthetünk Petrovics Zoltánékkal, hogy az egyik vagy a másik jogág jegyeinek megjelenése nagyban „mesterségesen” jogpolitikai, és nem kimunkált

¹⁹³ KISS 2000: 20. Idézi GYÖRGY 2018a: 270.

¹⁹⁴ A jogvitáról a közszolgálati jogban lásd PETROVICS 2019d: 257–270; PETROVICS 2015: 199–207; GYÖRGY 2020: 279–294.

¹⁹⁵ György István szerint nem lehet a közszolgálati jogvitára a polgári perrendtartás rendelkezéseit alkalmazni, ugyanakkor nem indokolt egy elkülönült közszolgálati jogvitaperrend kialakítása sem. Javaslatára szerint egyszerűen csak ki kéne mondani a Kp.-nek, hogy rendelkezéseit a közszolgálati jogvitára is megfelelően alkalmazni kell. Lásd GYÖRGY 2020: 283–284.

jogdogmatikai kérdések mentén dől el. Ugyanakkor azt gondolom, hogy a *jogpolitikai szempontok* (túl)súlyát mindkét jogág esetében a „csomag részének” kell tekintenünk, mert végül is ezek ugyanúgy beépülnek a jogszabályokba, mintha jogdogmatikai okok vezérelték volna a döntéshozót, a jogalkotót. Ez alátámasztható Kiss György gondolatával (erre később még visszatérek), ami úgy hangzik, hogy „a munkajog magánjogi rendszerét időszakonként több-kevesebb intenzitással alakítja, vagy legalábbis befolyásolja a mindenkori politikai döntéshozó foglalkoztatási politikája”.¹⁹⁶ Ahogy Petrovics Zoltánék felvázolják az elmúlt évek közszolgálati jogalkotását, abból egyértelműen kiolvasható, hogy ez a megállapítás a közszolgálati jog esetében is helytálló. Ahogy fogalmaznak, a közjogilag „adaptált”, egyébként magánjogias jogintézmények *újfajta minőséget* hoznak létre, ami végső soron a munkajogi szabályozás logikájától is eltávolítja a közszolgálati jogot. A folyamatok értelmezésem szerint arra mutatnak, hogy a döntéshozó és jogalkotó bizonyos kérdésekben kevésbé logikusan „elengedi a gyeplőt”, más kérdésekben azonban – döntően valamilyen *közjogi sajátosság*, például költségvetési függés miatt – mégis „megragadja azt”. Úgy vélem tehát, hogy ez pontosan visszavezet bennünket a fenti kérdéshez, és igazából a közszolgálati jogba ültetett magánjogi *jegyek keveredésének korlátjaira* (vagy legalábbis azok „logikus vegyítésére”) hívja fel a figyelmet. Végül arra is érdemes utalni, hogy akárcsak napjainkban, úgy a múltban is nagy szerepe volt a döntéshozóknak, például így kerültek 1951-ben a közigazgatási „dolgozók” az *akkori Mt. hatálya alá*.¹⁹⁷

A munkajogi szakirodalom döntően a *függő és önálló munkavégzésből*, és ennek nyomán hasonló jogviszony szerkezetéből vezeti le a kapcsolódási pontokat, addig a közigazgatási jogi szakirodalom a közigazgatás fogalmi elemeinek egységes *közigazgatási jogi szabályozásából*. Temesi István szerint „jelentős különbség, [...] hogy a *magánigazgatást* mint tevékenységet a magánjog szabályozza, a *közigazgatást* pedig a közjog, azon belül a közigazgatási jog”.¹⁹⁸ Ennek kapcsán – György István fenti, kissé szokatlan polgári jogi jellegű felvetéséhez hasonlóan – feltehető a kérdés, hogy ha a versenyszféra szervezeteire és a közigazgatás (tágabban közszféra) szervezeteire vonatkozó szabályozás – természetesen a fent már György István által jelzett általánosítás szintjén történő – elválasztása egyértelműnek tűnik, akkor ennek analógiája mentén a versenyszféra munkajogának és a közszféra közszolgálati jogának elválasztása is elfogadható (kellene legyen). Ennek okait György István fent részletesen kifejti. Ez pedig átvezet minket a közigazgatási jogi megközelítés *korlátjaihoz* is.

¹⁹⁶ KISS 2019c: 11.

¹⁹⁷ HAZAFI 2013b: 171.

¹⁹⁸ TEMESI 2018a: 40.

Ahogy arról a bevezetőben szó esett, és ahogy arra a fent idézett közigazgatási jogi szakirodalom is utal, a közzszolgálati jognak csak egy – bár jelentős kiterjedésű – „szelete” vonható a közigazgatási jog hatálya alá (a közigazgatás tisztviselői). Így tehát felvetődik a kérdés, hogy ha a közigazgatási jog kiterjed a közzszolgálati jogra, akkor a többi réteg (például az igazságügyi alkalmazottak¹⁹⁹ vagy a bírák,²⁰⁰ ügyészek,²⁰¹ katonák²⁰²) vajon a munkajog hatálya alá vagy más jogág, így például az alkotmányjog hatálya alá tartoznak-e.²⁰³

A kérdéskört lezárva, összességében György Istvánnal érthetünk egyet. A munkajoggal való vitathatatlan hasonlóságokra és az erőteljes közjogi, közigazgatási jogi kapcsolódásokra tekintettel indokolt a közzszolgálati jogra egy *horizontális* kiterjedésű, *önálló közjogi jogágra* tekinteni, ami az *állam és a közzszolgálati alkalmazottak* közötti valamennyi *sajátos jogviszonyt* szabályozza. Ahogy azt Hazafi Zoltán jelzi, a közzszolgálati jog elkülönülését az is alátámasztja, hogy az állammal sajátos foglalkoztatási jogviszonyban álló közzszolgálati alkalmazottakra speciális *közzszolgálati személyzetpolitikát* alkalmaznak,²⁰⁴ amely képes a közzszolgálat egységén belül a szükséges differenciálásra is.²⁰⁵ Ezen belül a közigazgatási tisztviselők jogviszonyával foglalkozom.

A KÖZSZOLGÁLATI JOG ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNYEI

A jogbiztonság valamennyi *jogállami paradigmának* fontos eleme.²⁰⁶ Az Alkotmánybíróság következetesen alakította ki a *jogállamiság* és egyik leglényegesebb részeként a *jogbiztonság* fogalmát.²⁰⁷ A közzszolgálati jogviszony szempontjából mindenekelőtt két lényeges alapvetést kell megtennünk, amelyekből a jogbiztonság

¹⁹⁹ Lásd FERENCZ–TRENYSÁN 2020.

²⁰⁰ Lásd NYUJTÓ [é. n.].

²⁰¹ Lásd HORVÁTH M. 2014.

²⁰² Lásd KOVÁCS–SZEKENDI 2018.

²⁰³ Idekívánkozik György István további – érdekes – érve, amely alapján, ha a közigazgatási jog része lenne a közzszolgálati jog, akkor például a közigazgatási szerv két jogalanya (munkáltató és tisztviselő) között is az általános közigazgatási rendtartás, nem pedig a közzszolgálati törvények szabályait kellene alkalmazni. GYÖRGY 2020: 283. Lásd 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

²⁰⁴ HAZAFI 2016: 92–105; HAZAFI 2011: 33–47.

²⁰⁵ HAZAFI 2010: 17–27.

²⁰⁶ Varga Zs. András Tamás András, Petréttei József és Sólyom László definícióit idézi. VARGA ZS. 2017: 15–20.

²⁰⁷ 43/1995. (VI. 3.) AB határozat; 5/1997. (II. 7.) AB határozat.

pragmatikus részelemei levezethetők. Egyrészt alapvető jogállami követelmény, hogy „[...] az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon [...] jogszabályok szabályozzák [...]”.²⁰⁸ Egyed István szerint a közigazgatásnak nemcsak tárgya és érdekeltje, hanem végzője is maga a köztisztviselő,²⁰⁹ akinek közzszolgálati jogviszonyára ugyanúgy érvényesek a jogbiztonság általános követelményei, mint a közigazgatási (és más egyéb) jogviszonyokra nézve.²¹⁰ Másrészt „a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára, [...] a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.²¹¹ Tehát a közzszolgálat működésének követelménye az is, hogy a közzszolgálati jogszabályokat a kiszámíthatóság, az előreláthatóság és az egyértelműség jellemzi.

A közzszolgálat törvénynek alávetett működése

Az első általános alapelv a törvényesség követelménye. A közigazgatás törvénynek való alárendeltségéből²¹² – valamint a közzszolgálati jog közjogi és foglalkoztatási jellegéből – következik,²¹³ hogy törvény határozza meg a munkáltatói döntések anyagi és eljárási jogi kereteit. Ehhez szükséges megteremteni azokat a garanciákat és feltételeket, amelyek hozzájárulnak a szakmai és törvényes szempontból is megalapozott munkáltatói döntések meghozatalához.²¹⁴ Így például a tisztviselő megtagadhatja a jogsértő utasításnak való engedelmisséget, és ennek esetén mentesülhet a felelősség alól. Azonban abban az esetben, ha a tisztviselő nem élvezi jogviszonyának a stabilitását szolgáló garanciákat a díjazás, az előmenetel, a kinevezés módosítása, a feladatok meghatározása stb. tekintetében, e szabályok is elvesztik garanciális jelentőségüket, mert nem elvárható, hogy nyíltan kiálljon a szakmai és jogi álláspontja mellett, ha azzal munkáját veszélyezteti. Ezzel összefüggésben, ha a szabályozás lehetőséget ad a munkáltató számára, hogy törvényi garanciák nélkül

²⁰⁸ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat.

²⁰⁹ EGYED 2017: 164.

²¹⁰ Ezt később az AB közvetlenül, a közigazgatás személyi állománya vonatkozásában is megfogalmazta. 1068/B/2010. AB határozat.

²¹¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

²¹² 833/B/2003. AB határozat.

²¹³ Ezt először a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat vizsgálta.

²¹⁴ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

változtassa meg a jogviszony tartalmát, s ez akár a jogviszonyának a megszűnését is eredményezi, akkor ez aggályos lehet, mivel a tisztviselőnek ez a kiszolgáltatott helyzete, az állami feladatmegoldás „eszközeként” való kezelése ellentétes az *emberi méltósággal*. Ugyanígy, ha a törvény nem biztosít támpontokat a *munka egyenlő értékének megállapításához*, az az egyenlő bánásmód követelményének sérelméhez vezethet.²¹⁵ E szempontokra tekintettel szükséges a *jogviszony tartalmának* garanciáit közszolgálati törvényben meghatározni, s e keretek között kell a részletszabályok kialakítását alacsonyabb jogszabályi szintre utalni vagy ezek tárgyában a munkáltató számára felhatalmazást adni. Különösen aggályos lehet a *munkavégzés helyének megváltoztatása* és ennek alapján az egyoldalú kinevezésmódosítás.

*A jogszabályok kiszámíthatósága,
a jogkövetkezmények előreláthatósága*

Tartós – függő és önálló – jogviszonyokról²¹⁶ beszélünk, amelyekben ki kell egyenlíteni a munkáltató és a tisztviselő között fennálló, egyenlőtlen munkajogi-hatalmi viszonyokat. Emellett azonban különleges, köz szolgálatára létesített jogviszonyról is,²¹⁷ aminek keretében a tisztviselőket többletkötelezettségek terhelik a magánmunkaviszony tartalmához képest. Ezért cserében a közszolgálati törvénynek többletjogosultságokat kell biztosítania. Ilyenek a törvény által *szabályozott előmeneteli rend*, a *törvényben biztosított illetmények*, illetve a *kiszámítható és biztonságos életpálya*.²¹⁸ A közszolgálati jogviszony stabilitása az alapjogok gyakorlásához kialakított törvényi feltételrendszerben vizsgálható.²¹⁹ Azaz a közszolgálati jogviszonyokban a jogviszony „diktált” tartalmát döntően nem a felek megállapodása, hanem kógens jogi normák, jogszabályok kell hogy meghatározzák. A többletjogok és -kötelezettségek megfelelő arányára mindenképpen tekintettel kell lenni a *közjogi dereguláció* és a *munkáltatói jogok szélesítése* során.

²¹⁵ Lásd például Mt. 12. § (3) bek.

²¹⁶ Amelyben a munkáltató foglalkoztatási és díjfizetési (fő)kötelezettséggel tartozik, munkavégzés ellenében.

²¹⁷ Lásd például Kttv. 36. §.

²¹⁸ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

²¹⁹ 833/B/2003. AB határozat.

A közhivatal-viseléshez való jog biztosítása

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. E határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja.²²⁰ Alkotmányos tartalmát tekintve ez az alapjog azt jelenti, hogy a törvényhozó minden magyar állampolgár számára *egyenlő feltételekkel* köteles biztosítani a közhivatalhoz való hozzáférés lehetőségét, és a közhivatal viselése az állampolgár rátermettségével, képzettségével és szakmai tudásával összefüggő feltételekhez köthető.²²¹ A közhivatal viseléséhez való jog védelme elsősorban arra terjed ki, hogy az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat *alkotmányos indok nélkül* kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből, valamely állampolgár vagy az állampolgárok egy csoportja számára lehetetlenné teszi közhivatal betöltését. A fentiekre tekintettel különösen figyelni kell a *jogviszony létesítéséhez* kapcsolódó törvényi rendelkezések szabályozására, valamint ezzel összefüggésben az *újraalkalmazási és elhelyezkedési korlátozások* megfogalmazására.

A jogok bíróság általi kikényszeríthetősége

A tisztviselők bírósághoz fordulásának jogával kapcsolatban különösen azt kell hangsúlyoznunk, hogy a *hatékony bírói jogvédelemhez* önmagában a bírói út megléte még nem lehet kielégítő feltétel. E jog érvényesülése attól is nagymértékben függ, hogy a bíróság mit és milyen mértékben vizsgálhat felül.²²² Tehát a bírósághoz fordulás joga egyrészt eljárási, másrészt anyagi jogi igényeket támaszthat, ami kihatással lehet a jogvédelem hatékonyságára is.²²³ Hiszen nem mindegy, hogy a jogorvoslat pusztán formális jogszerűség vizsgálatára szorítkozik, vagy tartalmi szempontokat is értékelés alá vonhat. Ezért figyelemmel kell lenni arra, hogy a közzszolgálati törvény milyen zárlatra nyitja a munkáltatói jogok *mérlegelésalapú*²²⁴ gyakorlásának lehetőségét.²²⁵

²²⁰ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.

²²¹ 52/2009. (IV. 30.) AB határozat; ABH 2009, 396, 401–402.

²²² 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

²²³ 5/2013. (II. 21.) AB határozat a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 43. § (4) bekezdése egyes részeinek alkotmányellenességéről és alkalmazásának kizárásáról.

²²⁴ A mérlegelés jellemzőiről lásd LŐRINCZ 2007a.

²²⁵ A közzszolgálat alkotmányos megközelítéséről elsősorban lásd GYÖRGY 2013: 201–214; MÉLYPATAKI 2017a: 212–221.

3.

A KÖZZSZOLGÁLATI TÖRVÉNYEK HATÁLYÁNAK DIFFERENCIÁLÓDÁSA ÉS AZ EGYES KÖZZSZOLGÁLATI TÖRVÉNYEK JOGPOLITIKAI CÉLJAI

A FEJEZET TÁRGYA, CÉLJA ÉS MÓDSZERTANA

A jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik annak meghatározásában, hogy pontosan milyen jogviszonyokban történjen a közfunkciók ellátása,²²⁶ nincs ez másként a közigazgatás foglalkoztatási struktúrájának kialakítása során sem. A közjogi regulációnak tehát úgy gondolom, hogy fontos része a közzszolgálati jogviszony belső *differentiálódása, fragmentációja*.²²⁷ Ezalatt nem a munkajogi, közalkalmazotti és közzszolgálati jogviszonyok közötti differentiálódást elemzem, hanem kifejezetten a közzszolgálati jogviszonyon belül zajló folyamatokkal foglalkozom. Lényeges kérdés azonban, hogy ezek a hatások miképpen alakítják a közzszolgálati jogviszony *szerkezetét*. E fejezetben elsősorban a Kttv. hatálybalépését követő folyamatokat elemzem, külön hangsúlyt fektetve a Kit. hatálybalépése után egyre inkább felgyorsuló változások áttekintésére. Azt vizsgálom, hogy a differentiálódás a „közzszolgálat ideája” mentén tudatosan kialakított kormányzati személyzetpolitika elvárt eredményének tekinthető-e, vagy sokkal inkább értékelhető egyes pragmatikus szempontok érvényesülésének. A fejezetben egyúttal áttekintem a törvények hatályát és egymáshoz való viszonyát, ami a további fejezetek alapját is adja.

A KTTV. CÉLJAI ÉS HATÁLYA

A Kttv. jogpolitikai céljai

A Kttv. jogpolitikai céljait a jogalkotó összességében az *egységesítés elve* mentén alakította ki. A törvény általános célkitűzése lényegében a Magyar Programban

²²⁶ PETROVICS 2019a: 88.

²²⁷ KUN 2017: 91–92.

meghatározott elképzelések, így elsősorban az új, *javarészt a karrierrendszerre épülő*,²²⁸ *de a munkaköri rendszer előnyeit is integráló közszolgálati életpályamodell megvalósítása*.²²⁹ Az egységesítési szándék több ponton is fellelhető. A Kttv. a célok elérése érdekében megszüntette a kormánytisztviselői és a köztisztviselői jogállás elkülönült törvényben történő szabályozását,²³⁰ az új törvény azonban nem állította helyre a korábbi állapotokat abban az értelemben, hogy megtartotta a kormánytisztviselői (és kormányzati ügykezelői) és köztisztviselői (és közszolgálati ügykezelői) jogállás kettőséget a törvény szerkezetében, szemben a Ktv. *egységes köztisztviselői fogalmával*.²³¹ A Kttv. moduláris rendszerű *teljesítményértékelést* vezetett be.²³² Ennek bevezetése lehetővé tette a korábban alkalmazott értékelési formák – minősítés, teljesítményértékelés, munkaértékelés – párhuzamosságának megszüntetését.²³³ Ugyancsak az egységesítésre tett lépésként értékelhető a *tartalékállomány* kialakítása.²³⁴ A törvény ezzel a jogintézménnyel kívánta elősegíteni a hivatásos állományúak átlépését és elhelyezkedését a közigazgatásba(n).²³⁵ Szintén hasonló célok vezérelték a jogalkotót a Magyar Kormánytisztviselői Kar (a továbbiakban: MKK) létrehozásával és hivatásrenddé formálásával,²³⁶ továbbá a törvény hatálybalépése előtt két fórum keretében működő *érdekegyeztetés* átalakításával, vagyis az egységes Közzszolgálati Érdekegyeztető Fórum kialakításával.²³⁷ A törvény tehát a közszolgálati viszonyokat tekintve egységesítési szándékot mutatott (talán a Kormánytisztviselői Döntőbizottság „lógott ki a sorból” e tekintetben),²³⁸ azonban a *munkajogi viszonyokat* vizsgálva inkább a *differenciálódás* egyértelmű jeleit hordozta magában.²³⁹ A Kttv.-nek az Mt. ugyanis már nem lett háttérjogszabálya. A törvény szakított az Mt.-re való utaló szabályozással, s helyette beépítette a Kttv.-be ezeket a rendelkezéseket.²⁴⁰ Így a Kttv. többek között rögzítette a közszolgálatra irányadó általános magatartási követelményeket,²⁴¹ a közszolgálat alanyainak jogait

²²⁸ Tehát számos kérdésben a Ktv. „szellemi örököseként” tekinthetünk a Kttv.-re. Így például az előmeneteli vagy az illetményszámítási szabályok tekintetében is.

²²⁹ Lásd például HAZAFI 2012a: 2–9.

²³⁰ HAZAFI 2014: 30.

²³¹ HAZAFI 2014: 30.

²³² Lásd például SZAKÁCS G. 2012: 10–20; LÓCZY 2010: 2–14.

²³³ Lásd például GYÖRGY 2019a: 219–229.

²³⁴ PÉCSI 2015: 140–161; HAZAFI 2018a: 49–51.

²³⁵ Lásd a Kttv. általános indokolása.

²³⁶ Lásd például DARGAY [é. n.]; DÁVID–LÓCZY 2013a; PETRÓ 2014b: 34–44.

²³⁷ Lásd például MÉLYPATAKI 2018: 46; MÉLYPATAKI 2019a: 29–30.

²³⁸ Lásd KIS 2013.

²³⁹ A munkajogi „leválásról” részletesebben lásd KUN–PETROVICS 2014b.

²⁴⁰ Lásd a Kttv. általános indokolása.

²⁴¹ Kttv. 9–13. §.

és kötelességeit,²⁴² a munka- és pihenőidő szabályait,²⁴³ az illetményre vonatkozó garanciális rendelkezéseket,²⁴⁴ illetve a kártérítési felelősség szabályait.²⁴⁵

A Kttv. személyi, szervei és tárgyi hatálya

A Kttv. *személyi hatálya* eredetileg a *közzszolgálati tisztviselőkre* terjedt ki.²⁴⁶ A törvény közzszolgálati tisztviselőnek tekintette egyrészt a kormányzati szolgálati jogviszonyban, másrészt a közzszolgálati jogviszonyban állókat. Kormányzati szolgálati jogviszonyban álltak a kormánytisztviselők és a kormányzati ügykezelők, közzszolgálati jogviszonyban pedig a köztisztviselők és a közzszolgálati ügykezelők. A Kttv. szabályozta továbbá a szakmai vezetők²⁴⁷ jogállását, így a közigazgatási és helyettes államtitkárok kormányzati szolgálati jogviszonyát, valamint a jegyzők közzszolgálati jogviszonyát is. A klasszikus igazgatási kategóriákon túl kormányzati szolgálati jogviszonyban álltak a politikai (fő)tanácsadók és a kabinetfőnökök, valamint közzszolgálati jogviszonyban az önkormányzati (fő)tanácsadók.²⁴⁸

Ami ennél érdekesebb, az a Kttv. közlönyállapot szerinti *szervei hatálya*. A törvény *két nagy csoportra* bontotta a hatálya alá tartozó szerveket annak függvényében, hogy azok a Kormány irányítása alá tartoznak-e, vagy sem, tehát autonóm módon működnek.²⁴⁹ Ehhez igazodott ugyanakkor a törvény személyi hatálya is; a Kormány irányítása alatt álló szervezetben – azaz a Kttv. szerinti államigazgatási szervezetben – kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők, míg az autonóm közigazgatási szervezetben közzszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselők és közzszolgálati ügykezelők dolgoztak.²⁵⁰ A Kttv. a Kormány irányítása alá tartozó szervek közé sorolta egyfelől a központi államigazgatási szerveket (a Miniszterelnökséget, a minisztériumokat, továbbá a kormányhivatalokat és a központi hivatalokat). Másfelől e szervei körben kezelte a dekoncentrált szerveket, azaz a kormányhivatalok és a központi hivatalok területi és helyi szerveit; a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokat, és ezek területi szerveit; valamint a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerveket. Végül a kormánytisztviselői és kormányzati ügykezelői személyi állomány vonatkozásában

²⁴² Kttv. 75–76. §.

²⁴³ Kttv. 89–115. §.

²⁴⁴ Kttv. 145–149. §.

²⁴⁵ Kttv. 160–175. §.

²⁴⁶ Kttv. 6. § 20. pontja (közlönyállapot szerint).

²⁴⁷ Kttv. 6. § 29. pontja (közlönyállapot szerint).

²⁴⁸ Lásd HAZAFI 2019e: 18–28, továbbá HAZAFI 2015b: 29–33, illetve KÁRTYÁS 2015c: 33–43.

²⁴⁹ HAZAFI 2012b: 21.

²⁵⁰ HAZAFI 2012b: 21.

államigazgatási szervnek tekintette a fegyveres szerveket (a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi és területi szerveit). A Kttv. az autonóm és önkormányzati közigazgatási szerveket illetően lényegében kétféle szabályozást vezetett be; általános szabály szerint a törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni a helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatala és hatósági igazgatási társulása, közterület-felügyelete, a körjegyzőség, az országos nemzeti-ségi önkormányzatok hivatala köztisztviselőinek és közzszolgálati ügykezelőinek esetében.²⁵¹ Az autonóm közigazgatási szervek vonatkozásában azonban már csak a törvény eltérő rendelkezése hiányában rendelte alkalmazni a Kttv. szabályait.²⁵² Ilyen szervnek tekintette a törvény az autonóm államigazgatási szerveket,²⁵³ az önálló szabályozó szerveket,²⁵⁴ az államhatalmi szervek hivatalait,²⁵⁵ illetve a hatalmi ágakhoz nem tartozó egyéb szervek csoportjait.²⁵⁶ Ezek közül az államhatalmi szervek hivatalai inkább csak pragmatikus megfontolásból kerültek a Kttv. hatálya alá, mivel tevékenységük kiszolgáló jellegű, és a hatalmi ágak fölött vagy a törvényhozó hatalmi ágban, illetve ahhoz kapcsolódóan, a végrehajtó hatalomtól való függetlenséggel látják el feladataikat.²⁵⁷ Ugyanakkor feladataik (jogalkalmazás, szervező, irányítási, felügyeleti, ellenőrzési munka stb.) közigazgatási jellegűek, és állami impériumot alkalmaznak. Kézenfekvőnek tűnt tehát korábban a Ktv. hatálya alá vonni ezeket akkor, amikor a Ktv.-t egységes közzszolgálati törvénné szerette volna a jogalkotó erősíteni.²⁵⁸ A Kttv. és a Ksztv. szervi hatályánál utalni kell arra, hogy a két törvény nem képviselt egységes álláspontot az autonóm államigazgatási és az önálló szabályozó szervek hovatartozásával kapcsolatban. Amíg a Ksztv. *szervezeti értelemben* a központi államigazgatási szervek között emlegette e két szervtípust,²⁵⁹ addig a Kttv. nem vonta az államigazgatási szervek csoportjába ezt a kört. Témánk szempontjából ez különösen érdekes, hiszen a Kttv. nem az államigazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselői szabályokat, hanem az ezekre épülő, ugyanakkor ezektől részben eltérő köztisztviselői szabályokat vezette be.

²⁵¹ Kttv. 1. § a)–c) pontja (közlönyállapot szerint).

²⁵² Kttv. 2. § (közlönyállapot szerint).

²⁵³ Idetartozott ekkor: a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Közbeszerzési Hatóság.

²⁵⁴ Idetartozott ekkor: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete.

²⁵⁵ Idetartozott ekkor: a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék hivatala.

²⁵⁶ Idetartozott ekkor: a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára.

²⁵⁷ H A Z A F I 2014: 32.

²⁵⁸ H A Z A F I 2014: 32.

²⁵⁹ Ksztv. 1. §.

Ami a Kttv. *tárgyi hatályát* illeti; lényegében *négyféle szabályozási megoldást* alakított ki a törvény. A Kttv. a közszolgálati pragmatika elemeire vonatkozó általános szabályoknak a kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonyában meghatározott rendelkezéseit tekintette,²⁶⁰ s a kormányzati ügykezelőkre is e szabályok megfelelő eltérésekkel történő alkalmazását irányozta elő.²⁶¹ A törvény az önkormányzati köztisztviselőkre szintén a kormánytisztviselőkre megállapított szabályok analóg alkalmazását rendelte el, mégpedig ugyancsak a rájuk vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel.²⁶² Fontos megemlíteni, hogy a közszolgálati ügykezelők esetében – akárcsak a kormánytisztviselők és a kormányzati ügykezelők viszonyában a kormánytisztviselők szabályait, úgy itt – a köztisztviselők szabályait tekintette irányadónak.²⁶³ A politikai²⁶⁴ és önkormányzati (fő)tanácsadók,²⁶⁵ a szakmai vezetők,²⁶⁶ valamint a jegyzők²⁶⁷ jogállására nézve az előbbieken bemutatott analógia szintén helytállónak bizonyult. Utóbbi személyi körök esetében az általános szabályokat ugyan a Kttv. határozta meg, azonban egyes kérdésekben más törvények – a szakmai vezetők esetében a Ksztv.,²⁶⁸ a jegyzők esetében pedig az Möt. ²⁶⁹ – is megállapítottak szabályokat. A többi autonóm közigazgatási szerv esetében ugyanakkor csak akkor kellett a Kttv. szabályait alkalmazni, ha a saját jogállási törvényük nem szabályozta jogviszonyuk valamely elemét.²⁷⁰

Láthatóan a Kttv. igencsak *széles szakmai-igazgatási körben* húzta meg a személyi, szervei és tárgyi hatályát. Ez az állapot azonban nem maradt fenn hosszú ideig, a jogviszonyok differenciálódása már hamar megkezdődött, illetve a törvény személyi és szervei hatálya is folyamatosan változásokon esett át. 2013. október 1-jén – a Magyar Nemzeti Bankkal való összeolvadással – megszűnt, s ezzel a Kttv. szervei hatálya alól is kikerült a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF).²⁷¹ Létrejött, és az önálló szabályozó szervek csoportjában átvette a PSZÁF „helyét”, így a Kttv. szervei hatálya alá is bekerült a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási

²⁶⁰ Kttv. Harmadik Része.

²⁶¹ Kttv. 206. § (1) bek.

²⁶² Kttv. 226. § (1) bek.

²⁶³ Kttv. 240. § (1) bek.

²⁶⁴ Kttv. 203–205. § (különállapot szerint).

²⁶⁵ Kttv. 239. § (1) bek.

²⁶⁶ Kttv. 212–225. § (különállapot szerint).

²⁶⁷ Kttv. 246. § (1) bek.

²⁶⁸ Ksztv. 6. § (3) bek., 7. § (2) bek., (3) bek. (2015. január 1-jei állapot szerint).

²⁶⁹ Möt. 81. §.

²⁷⁰ A Kttv. szerkezetével kapcsolatos kritikákra lásd HORVÁTH 2012: 43–57. Prugberger Tamás szerint a köztisztviselőkre vonatkozó analógia kissé elnagyolt és hézagossá volt, míg a kormánytisztviselők szabályai túl részletesek. JAKAB–PRUGBERGER–TÓTH 2020: 287–313.

²⁷¹ Lásd Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének megszüntető okirata, általános jogutódlással történő megszüntetéséről.

Hivatal.²⁷² 2015-re a fegyveres szervek körében megjelent az Országgyűlési Őrség,²⁷³ az autonóm államigazgatási szerveknél a Nemzeti Választási Iroda,²⁷⁴ míg az egyéb szerveknél a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala.²⁷⁵

5. táblázat. A Kttv. személyi, szervei és tárgyi hatálya

Személyi hatály	Tárgyi hatály	Szervei hatály
Kormánytisztviselő	Kormányzati szolgálati jogviszony	1. Központi államigazgatási szervek
Kormányzati ügykezelő	Kormányzati szolgálati jogviszony	2. Dekoncentrált szervek
Szakmai vezető	–	3. Fegyveres szervek
Politikai (fő)tanácsadó, kabinetfőnök	eltérésekkel megfelelően kormánytisztviselői szabályok	Csak a Miniszterelnökségen és a minisztériumokban
Köztisztviselő	Közzszolgálati jogviszony – eltérésekkel megfelelően kormánytisztviselői szabályok	1. Helyi önkormányzatok igazgatási szervei
Közzszolgálati ügykezelő	Közzszolgálati jogviszony – eltérésekkel megfelelően köztisztviselői szabályok	2. Államhatalmi szervek hivatalai
Jegyző	–	3. Autonóm államigazgatási szervek
Önkormányzati (fő)tanácsadó	–	4. Önálló szabályozó szervek
		5. Hatalmi ághoz nem tartozó, egyéb szervek
		Csak a helyi önkormányzatok igazgatási szerveiben

Forrás: a szerző szerkesztése

A Kttv. hatálya ugyanakkor 2016-tól kezdve fokozatosan *kiüresedésnek* indult.²⁷⁶ 2016-ban hatályba lépett az Áttv., 2019-ben hatályba lépett a Kit., és ezzel párhuzamosan megjelent a Riasztv. A differenciálódás 2019-ben is folytatódott, ugyanis 2020. január 1-jén hatályba lépett a fentebb már említett Küt. A differenciálódás folyamata pedig 2021-ben sem csillapodott, január 1-jétől ugyanis hatályba lépett

²⁷² A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény hozta létre a hivatalt.

²⁷³ Lásd Az Országgyűlési Őrség alapító okirata az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 8/A. §-a alapján 2020.

²⁷⁴ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény hatálybalépésével jött létre a Nemzeti Választási Iroda.

²⁷⁵ A szervet a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény hozta létre.

²⁷⁶ A Kjt.-hez hasonló módon. Lásd HORVÁTH I. 2020: 32–39; HORVÁTH I. – KÁRTYÁS 2021: 1–17.

a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) személyi állományára vonatkozó új jogállási törvény, a NAV szjtv.

6. táblázat. A közszolgálati jogviszony differenciálódása 2012-től napjainkig

Kttv.						
2012–2016	Közszolgálati jogviszony Autonóm közigazgatási szervek speciális közszolgálati jogviszonyai		Kormányzati szolgálati jogviszony NAV kormányzati szolgálati jogviszony			
	Kttv.		Áttv.			
2016–2019	Közszolgálati jogviszony Autonóm közigazgatási szervek speciális közszolgálati jogviszonyai	Kor- mányzati szolgálati jogviszony NAV kor- mányzati szolgálati jogviszony	Állami szolgálati jogviszony			
	Kttv.		Kit.	Ásztv.	Riasztv.	
2019	Közszolgálati jogviszony Autonóm közigazgatási szervek speciális közszolgálati jogviszonyai	Kor- mányzati szolgálati jogviszony NAV kor- mányzati szolgálati jogviszony	Kor- mányzati szolgálati jogviszony	Számvevői jogviszony	(Részben) rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony	
	Kttv.	Küt.	Kit.	Ásztv.	Riasztv.	
2020	Közszolgálati jogviszony Kormányzati szolgálati jogviszony NAV kormányzati szolgálati jogviszony	Különleges jogállású szervek foglalkoz- tatottjainak közszolgálati jogviszonya	Kor- mányzati szolgálati jogviszony	Számvevői jogviszony	(Részben) rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony	
	Kttv.	NAV szjtv.	Küt.	Kit.	Ásztv.	Riasztv.
2021–	Közszol- gálati jogviszony Kor- mányzati szolgálati jogviszony	NAV szolgálati jogviszony	Különleges jogállású szervek foglalkoz- tatottjainak közszolgálati jogviszonya	Kor- mányzati szolgálati jogviszony	Számvevői jogviszony	(Részben) rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony

Forrás: HAZAFI 2019 alapján a szerző szerkesztése

A Kttv. hatálya napjainkra tehát lényegesen *kiüresedett*. Még mindig a Kttv. szabályai irányadók azonban a helyi önkormányzatok igazgatási szervei köztisztviselőinek és közszolgálati ügykezelőinek közszolgálati jogviszonyára,²⁷⁷ (elméletileg) az intézményfenntartásra kijelölt szervek kormánytisztviselőinek és kormányzati ügykezelőinek kormányzati szolgálati jogviszonyára,²⁷⁸ valamint törvény eltérő rendelkezése hiányában az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára.²⁷⁹

AZ ÁTTV. CÉLJAI ÉS HATÁLYA

Az Áttv. jogpolitikai céljai

Az Áttv. már nem feltétlenül a közszolgálati életpálya szempontjából határozta meg jogpolitikai céljait, amikor úgy fogalmazott, hogy „egyértelmű racionalizálási irányt vesz a törvény, amikor a *közigazgatási alsó szint*, a polgárokhoz legközelebbi *államigazgatási szervezet*, a járás megerősítését és az ott dolgozók jogviszonyának újr szabályozását célozza meg elsőként”.²⁸⁰ Ennek elvi alapjait az állami tisztviselői kar létrehozásáról szóló 1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat fektette le, ami szerint a Kormány egyetért azzal, hogy az állami tisztviselői karra vonatkozó új szabályozás bevezetése „alulról építkező módon” történjen, első lépésben a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok járási hivatalainál „pilot jelleggel”.²⁸¹ Az indokolásból ismerhető meg az Áttv. másik célkitűzése is, ami szerint „a tisztviselői állomány *tudása, képességei* döntő jelentőséggel bírnak minden időben”, „itt kell a tudásnak, hatáskörnek és az eszközöknek rendelkezésre állni”, mert az a cél, hogy a „polgárhoz közeli szint az ügyet (problémát, szükségletet) megnyugtatóan és véglegesen rendezni tudja”.²⁸² A jogpolitikai célok elérésére az indokolás szerint a jogszabály rugalmas, nagyobb munkáltatói felelősséggel és bértömeg-gazdálkodással együtt járó, nyitottabb jellegű *új illetményrendszert* vezet be.²⁸³ Az előterjesztés ennek bevezetését fokozatosan tervezte megvalósítani, s a járási hivatalok után a fővárosi

²⁷⁷ Kttv. 1. § (1) bek. a) pontja.

²⁷⁸ Kttv. 1. § (1) bek. c) pontja.

²⁷⁹ Kttv. 2. §.

²⁸⁰ Az Áttv. általános indokolása.

²⁸¹ BÉRCES 2016b.

²⁸² Az Áttv. általános indokolása.

²⁸³ Az Áttv. általános indokolása. Lásd még JAKAB–MÉLYPATAKI 2017: 43; KÁRTYÁS 2017; BÖSZÖRMÉNYI 2016; HOLICSKA 2017.

és vármegyei kormányhivataloknál szerette volna az új szabályokat alkalmazni. A törvény indokolása ugyanakkor előrevetítette azt, hogy hosszabb távon e szabályokat a központi államigazgatási szervekre is kiterjeszti.²⁸⁴ A törvény célja tehát nem egy új, *sui generis* jogviszony létrehozása, hanem sokkal inkább a „rég”, Kttv. szabályai szerint felépülő közszerületi foglalkoztatási struktúra *fokozatos felváltása*, egyfajta „torz egységsítés” volt.²⁸⁵

Az Áttv. személyi, szervi és tárgyi hatálya

2016. június 1-jén lépett hatályba az Áttv., amelynek elsődleges célja tehát a „középső szinten” dolgozó tisztviselők életpályájának megteremtése, az ekkorra már javarészt funkcióját veszített közszerületi tisztviselői illetményrendszer hatálya alóli kiemelése volt.²⁸⁶ Ebből fakadóan *szervi hatályát* a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokra, azok járási hivatalaira terjesztette ki. Két *személyi kört* hozott létre; az állami tisztviselőket, illetve az állami ügykezelőket, akiknek a *jogviszonyát* a törvény állami szerületi jogviszonnak nevezte el. Az Áttv.-vel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy *lex specialisként* számos kérdésben a Kttv. szabályait rendelte alkalmazni, a Kttv. tehát az Áttv. háttérjogszabálya volt.²⁸⁷ Az Áttv. 3. §-a meghatározta, hogy a Kttv.-nek melyek azok a rendelkezései, amelyeket az állami szerületi jogviszonnra egyáltalán nem lehetett alkalmazni. Az Áttv.-t a jogalkotó a Kit. elfogadásával hatályon kívül helyezte. Szabályai azonban a Kit.-ben többségükben „tovább éltek”, amelyeket a Kit. első nagy módosítása helyezett hatályon kívül.²⁸⁸

Az Áttv. szakmai megítélése

Az Áttv.-re érdemes részletesebben is kitérnünk, tekintve, hogy e törvénnyel a későbbiekben csak az egyes pragmatikaelemekkel összefüggésben, jogintézmény-történeti

²⁸⁴ Ennek határidejeként az előterjesztés 2018. január 1-jét jelölte meg.

²⁸⁵ MÉLYPATAKI 2017C: 370. Lásd továbbá KISS–HAZAFI 2019: 58–59; illetve JAKAB–MÉLYPATAKI 2017: 44.

²⁸⁶ BÚZA – HORVÁTH I. [é. n.].

²⁸⁷ A Kttv. rendelkezéseit az Áttv.-ben foglalt eltérésekkel kellett alkalmazni. Csak akkor nem érvényesültek, ha azok alkalmazását az Áttv. kifejezetten kizárta (Áttv. 3. §).

²⁸⁸ Hatályon kívül helyezte a 2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról. Hatálytalan 2020. január 1-jétől.

szemlélettel foglalkozom majd (hiszen, ahogy említettem, e törvény már nincs hatályban, és így nem része összehasonlító vizsgálatomnak). Az Áttv. célkitűzései ellenére *vegyes fogadtatásban* részesült, elsősorban a *szakszervezetek* jeleztek aggályait. A Közzszolgálati Szakszervezetek Szövetsége a törvényjavaslat véleményezésekor például kiemelte, hogy a törvény hatálybalépése esetén a törvény hatálya alá kerülő tisztviselők szűk időtartamon belül (nagyjából 10 éven belül) már a negyedik közzszolgálati törvény hatálya alá kerülnének, ami a bürokráciacsökkentésre vonatkozó kormányzati szándékokkal ellentétes irányt jelöl ki. Ugyancsak fenntartásokat fogalmaztak meg arra vonatkozóan, hogy az állami tisztviselőkre a két törvény (Kttv. és Áttv.) együttesen vonatkozna, ami ezek együttes alkalmazását bonyolulttá, illetve kaotikussá tenné, amit csak fokozna annak több lépcsőben való bevezetése. Szintén általános jellegű problémának jelölték meg a törvény elfogadásához kapcsolódó további jogszabályi módosításokat, amikhez – elfogadása időpontjában – nem állt rendelkezésre elegendő idő.²⁸⁹ Az Áttv. hatálybalépésével kapcsolatban a *tudomány képviselői* is kifejezték aggályait. Mélypataki Gábor szerint az állami tisztviselő mint személyi kategória elhatárolása nem történt meg egyértelműen a kormánytisztviselői és a köztisztviselői kategóriákhoz képest, és nem találhatók olyan jellemvonások, amelyek valóban szükségessé tennék e réteg elkülönült szabályozását. Egyrészt azért, mert végső soron a kormánytisztviselők és a köztisztviselők is az állammal állnak foglalkoztatási jogviszonyban. Másrészt véleménye alapján mindhárom személyi réteg tagjai valójában ugyanazokat a tevékenységeket (például igazgatás, szervezés, jogalkalmazás) látják el.²⁹⁰ Értelmezése szerint az egyetlen valódi különbséget az egyes rétegeknek a közigazgatás rendszerében elfoglalt helye jelenti.²⁹¹ Hazafi Zoltán hasonló álláspontot képviselt az állami szolgálati jogviszony speciális jellegét vizsgálva, és az Alkotmánybíróság idekapcsolódó döntését²⁹² elemezve arra a következtetésre jutott, hogy sem a költségvetéstől való függés, sem az ellátott tevékenységek jellege és közege nem indokolna elkülönült szabályozást, még arra tekintettel sem, hogy egyébként tagadhatatlanul eltérő helyet foglalnak el a közigazgatás rendszerében a területi kormányhivatalok.²⁹³ Berke Gyula jogforrástani szempontból ugyancsak kiemelte, hogy az Áttv. az állami szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályok jogforrási természetét érintő sajátosságot nem tartalmaz.²⁹⁴ György István az Áttv. hatálybalépése alapján arra jutott, hogy a kormányzati személyzetpolitika

²⁸⁹ KSZSZ Elnökség 2016.

²⁹⁰ Lásd BERKI–MÉLYPATAKI–NEUMANN 2017.

²⁹¹ MÉLYPATAKI 2017C: 369–370.

²⁹² 44/B/1993. AB határozat.

²⁹³ KISS–HAZAFI 2019: 58.

²⁹⁴ BERKE 2019.

nem tekinti egyenlő súlyúnak a helyi államigazgatási és önkormányzati igazgatási személyi állományt, és így ezen keresztül az általuk végzett munkát. A törvény tartalmával kapcsolatban pozitívabb véleményt képviselt, ám azt ő is kiemelte, hogy bár a törvény megtartja háttérjogszabályának a Kttv.-t, ennek ellenére számos olyan rendelkezést tartalmaz, ami nem vagy csak alig különbözik a Kttv. szabályaitól. Az igazi problémát azonban szerinte is az jelentette, hogy a jogalkotó kifejezetten egy meghatározott réteget emelt ki, és így tovább bontotta a közszerzők jogviszonyokat, ami szerinte sem személyzetpolitikai, sem jogalkotási szempontból nem volt indokolható.²⁹⁵ Horváth István ugyancsak a valódi elhatárolási ismérvek hiányát, az önkormányzati tisztviselőkkel kapcsolatos bérfeszültséget emelte ki a törvény kapcsán.²⁹⁶

A KIT. CÉLJAI ÉS HATÁLYA

A Kit. jogpolitikai céljai

A Kit. jogpolitikai céljai a hatékony igazgatási szervezetrendszer kialakítására, ennek részeként a létszám racionalizálására, illetve ezzel együtt az illetmények versenyképesebbé tételére vezethetők vissza.²⁹⁷ Ezt a kormányzat két lépésben tette meg; először létszámleépítésről döntött, majd pedig elfogadta az államigazgatási dolgozók új jogállási törvényét.²⁹⁸ A létszámgazdálkodás és a díjazás problémái megmutatkoztak abban, hogy az elmúlt években elrendelt létszámleépítések ellenére nem csökkent a létszám,²⁹⁹ a közigazgatási szervek az előmeneteli és illetményrendszer kötöttségei miatt gyakran nem rendeltetésüknek megfelelően alkalmaztak egyes jogintézményeket (például címadományozást vagy alapilletmény-eltérítést), illetve általános gyakorlattá vált a helyettesítési díj fedezésére az üres álláshelyek tartalékolása.³⁰⁰ A törvény általános indokolása a következőképpen fogalmazza meg a létszámproblémákkal kapcsolatos álláspontját; a Kormány célja, „hogy a központi közigazgatásban csak annyian dolgozzanak, mint ahány emberre, álláshelyre valóban szükség van”.³⁰¹ Az illetményrendszer működésével kapcsolatban

²⁹⁵ GYÖRGY 2019C: 106–107.

²⁹⁶ HORVÁTH I. 2019: 193.

²⁹⁷ HAZAFI 2019b: 14–15.

²⁹⁸ Az Országgyűlés 2018. december 21-én hirdette ki az új jogállási törvényt.

²⁹⁹ LŐRINCZ 1995.

³⁰⁰ HAZAFI 2019b: 15.

³⁰¹ A Kit. általános indokolása.

célkitűzésként fogalmazza meg az indokolás az ország versenyképességének javítását, ennek részeként a bürokráciacsökkentést, a közigazgatásban dolgozók anyagi megbecsültségének javítását. A törvényjavaslathoz fűzött indokolásból további célkitűzésként kiolvasható *a közzszolgálat és a családi élet összeegyeztethetőségének* elősegítése, valamint a gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselők kiemelt megbecsülése.³⁰² Korábbi munkánkban felvázoltak szerint a Kit. jogpolitikai céljai a közigazgatás és a munkaerőpiac problémáitérképe, valamint a Kit. által bevezetett jogintézmények összefüggései alapján a következőképpen határozhatók meg.³⁰³

7. táblázat. *A Kit. intézkedései a közzszolgálat problémáira reagáló célrendszer alapján*

Probléma	Cél	Intézkedés
Nem választják elegendően a közigazgatást, magas a fluktuáció	A pályára vonzás és pályán tartás erősítése	A kötött illetmények megszüntetése Versenyképes, differenciált, teljesítményalapú bérezés Rugalmas, a szervezeti igényekhez igazítható versenyképes foglalkoztatási feltételek kialakítása
Alacsony teljesítmény	A teljesítményszemlélet erősítése	Szenioritás helyett teljesítményelv Átlátható, ösztönző teljesítményértékelés
Nem kellően hatékony létszámgazdálkodás	Ellenőrizhető, központiilag kötött, feladatalapú létszámgazdálkodás	Álláshely bevezetése Alaplétszám és központosított álláshely megkülönböztetése Álláshellyel kapcsolatos döntések, adatok ellenőrzése, álláshely-nyilvántartás
Közigazgatáson belüli alacsony mobilitás	A mobilitás növelése	A kormányzati igazgatási szervek közötti mozgás adminisztrációjának egyszerűsítése Új „áthelyezési” szabályok
Alacsony a közigazgatás iránti elköteleződés	A közigazgatás integritásának növelése	Az összeférhetetlenségi szabályok szigorítása Elhelyezkedési korlátozás

Forrás: HAZAFI 2019b. Lásd a Kit. szabályozási koncepcióját

³⁰² A Kit. általános indokolása. Lásd továbbá S. HORVÁTH 2021a: 29–30.

³⁰³ HAZAFI 2019b: 16–17.

A Kit. első nagy módosítására hatálybalépése után már viszonylag hamar, 2020. január 1-jével sor került. A törvénymódosítás két részből állt; egyrészt a jogalkalmazás első egy éve alatt felhalmozódó tapasztalatokat a jogalkotó felhasználta, pontosította a törvény szabályait (például az álláshelyalapú létszámgazdálkodással kapcsolatban); másrészt szervezetgazdaságossági és hatékonysági szempontok miatt lehetővé tette a Miniszterelnöki Kormányiroda, valamint a minisztériumok esetében közös hivatali szervezet létrehozását (például költségvetési vagy pénzügyi feladatok teljesítésére).³⁰⁴ Harmadrészt a módosítás témánk szempontjából legfontosabb intézkedése a kormányhivatali kormánytisztviselőkre vonatkozó speciális szabályozás eltörlése. A Kit. a módosításig ugyanis az illetmény, az előmenetel és a szabadságok szempontjából külön kezelte a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokban dolgozó kormányzati ügykezelőket és kormánytisztviselőket, mert, ahogy az indokolás fogalmaz, „ezáltal szem előtt tartották az állami tisztviselőkről szóló törvénnyel elért vívmányokat”.³⁰⁵ Valójában inkább arról van szó, hogy pénzügyi-gazdasági-költségvetési szempontból lehetővé vált az általános szabályozás kiterjesztése a kormányhivatali dolgozókra is.

A Kit. jogpolitikai céljai és a törvény-előkészítő egyeztetések menete

A Kit. jogpolitikai céljai és az érdekképviselések

A Kit. eredeti „változatának” céljait, a Kttv.-hez (és részben az Áttv.-hez) képest új szabályait vegyesen (inkább negatívan) ítélték meg a *szakszervezetek*.³⁰⁶ A *Társadalombiztosítási Dolgozók Szakszervezetének* elnöke szerint a hatályba lépő Kit. szabályai a kormányzati igazgatásban dolgozókat „a betanított munkások szintjére fogja süllyeszteni, mintha egy óriási, 70 ezer embert foglalkoztató összeszerelő üzemben dolgoznának majd”. Ezt az álláspontját a Kit. új – az iskolai végzettségre kevésbé érzékeny – kinevezési és előmeneteli szabályai alapján fogalmazta meg. Ugyancsak szóvá tette, hogy az új szabályok szerint a munkaközi szünet nem számít bele a munkaidőbe, ami az általános munkarendben dolgozó kormánytisztviselők esetében éves szinten körülbelül 120 munkaórátöbbletet eredményezhet. A szakszervezet elnöke kiemelte, hogy az új szabályok szerint csökkenő mértékű alapszabadság az egy és két

³⁰⁴ Azóta a Miniszterelnöki Kormányiroda már be is tagozódott a Miniszterelnöki Kabinetiroda szervezetébe. Lásd Kit. 16. § (2) bek.

³⁰⁵ Kit. Módtv. általános indokolása.

³⁰⁶ A témakörben, intézménytörténeti kontextusban lásd PRUGBERGER–RÁCZ 2017: 184–201.

gyermeket nevelő kormánytisztviselőkre egyaránt vonatkozik (mintegy a törvény célkitűzéseikor meghatározott „családbarát szellemiséggel” ellentmondásosan).³⁰⁷

A *Közzszolgálati Szakszervezetek Szövetsége* közleményében adott hangot a Kit.-tel szemben támasztott követeléseinek. Követeléseiket három csoportban rögzítették. Egyrészt a szakmai követelmények körében (többek között) megfogalmazták az előmenetel tervezhetőségére, a kiszámítható életpálya megteremtésére vonatkozó igényüket. Másrészt jelezték szándékukat az érdemi érdekegyeztetés szükségességére. Szerintük az érdekegyeztető fórumokon a felek között legalább konszenzusközeli álláspontot kellene elérni, az egyes javaslatok megvitatására háromoldalú szakértői bizottságot kellene létrehozni, illetve a törvénytervezet újszerűsége miatt országos szakmai konferenciát lenne érdemes megszervezni. Harmadrészt a szükséges érdemi egyeztetések lefolytatása miatt javasolták a törvény elfogadása, kihirdetése, hatálybaléptetése ütemezésének átgondolását, halasztását. Mindent egybevetve – szakítva a 2010 és 2018 közötti gyakori jogállás-változtatás gyakorlatával – egy „időtálló közzszolgálati törvény” elfogadását sürgették.³⁰⁸

A Kit. jogpolitikai céljai és a törvénytervezet sarokpontjai

Az egyes *minisztériumi tárcák* általánosságban számos aggályt megfogalmaztak a törvénytervezettel szemben annak koordinációs egyeztetése során. Az alábbiakban azokat az észrevételeket összegzem, amelyeket szinte valamennyi tárca megfogalmazott problémafelvetésként.³⁰⁹ Az észrevételek egy kis része a *törvénytervezet előkészítésére* – pontosabban annak hiányosságaira – vonatkozott. Az észrevételek egy része szerint a szabályozási koncepció nem túl sok hangsúlyt fektetett a törvény bevezetésével együtt járó kockázatok felmérésére és társadalmi egyeztetésére.

A Kit. szabályozási koncepciója szerint a *kinevezés* mellett még *közzszolgálati szerződés* is létrehozhatta volna a jogviszonyt a kormányzati igazgatásban (amit aztán a Küt.-tel be is vezetett a jogalkotó). Az egyes tárcák talán a legtöbb pontosító jellegű kérdést e jogintézménnyel kapcsolatban fogalmaztak meg, így talán nem is véletlen, hogy végül nem kerültek be a Kit.-be a közzszolgálati szerződésre vonatkozó szabályok. Az észrevételek között visszatérő elem volt, miszerint nincs kidolgozva a kinevezés és a közzszolgálati szerződés közötti distinkció (amely alapvetően

³⁰⁷ STUBNYA 2018.

³⁰⁸ A Közzszolgálati Szakszervezetek Szövetségnek közleményét lásd KSZSZ Elnökség 2018.

³⁰⁹ Forrás: a Kit. előkészítéséhez kapcsolódó koordinációs egyeztetési (szakszervezeti konzultációs) munkaanyagok. Ezek felhasználása anonim módon történik. A tárcák általában megfogalmazott véleményét, nem egy-egy tárca konkrét észrevételeit tartalmazzák.

a szakmai és a funkcionális álláshelyek szerint tett volna különbséget). A Kormány munkáltatóként való megjelenítése ugyancsak számos kérdést felvetett az egyes tárcákon belül. Ezek főleg eljárási jellegű, a munkáltatói jogkör gyakorlásához és az igényérvényesítéshez kapcsolódó felvetések voltak.

Az észrevételeknek – ez esetben mondhatni, aggályoknak – már jóval nagyobb hányada irányult az *álláshely fogalmának* bevezetésére, a *képesítési követelmények* decentralizálására, az *előmeneteli rendszer* átalakítására, és mindezekkel együtt a munkáltatói jogkör gyakorlója *akaratautonómiájának* a kibővítésére. Az egyes tárcák felhívták a törvényt előkészítő tárca figyelmét arra, hogy ha a szakmai feltételeket jogszabály nem határozza meg normatív módon, hanem a munkáltató hatáskörébe utalja, akkor ez azzal járhat, hogy a szervek eshetőlegesen állapítanak meg szakmai feltételeket, vagy egyáltalán nem állapítanak meg ilyeneket, ugyanazon feladatokhoz más-más képesítési követelmények társulhatnak, „kaotikus helyzethez” vezethetnek. A tárcák ezzel összefüggésben arra is rámutattak, hogy a szabályozási koncepció nem indokolta meg a közép- és felsőfokú iskolai végzettségűek egyenértékű besorolási rendszerét. A megjegyzések szerint ez akár „méltánytalan helyzetekhez” – így például bérfeszültséghez – vezethet. Jelezték, hogy az elvárások a vezetők tekintetében sem egyértelműek (így például a szükséges végzettség szintje). E nem kívánt diszfunkciók elkerülésére javaslatként megfogalmazódott, hogy a rugalmas szabályozás keretei között is indokolt minimális garanciákat meghatározni a kiválasztás és képesítési követelmények tekintetében (például biztosítani kell az igazságosságot, az érdem érvényesülését, a versenyelvet; szabályozni kell az eljárást, a központi ellenőrzési mechanizmust, amely az elveknek való megfelelést felügyeli). Szintén javaslatként rögzítették, hogy speciális tudás és szakmai tapasztalat ellentételezésére az illetménypótlékok jelenthetnek megoldást. Az észrevételek utaltak arra, hogy bár a Kit. szabályozási koncepciója szerint az akkori szabályozás hátránya volt az átjárhatóság hiánya és a szűk mobilitási lehetőségek, ennek ellenére a koncepció nem tett javaslatot ennek megoldására. Más vélemények azt emelték ki, hogy az álláshelyeken is szükség lenne egyfajta feladatkör meghatározására, a fontosabb munkaköri sajátosságok figyelembevételére. Egyes tárcák számára nem volt érthető, hogy a munkakörök kivezetése miképpen járulhat hozzá a stabil foglalkoztatáshoz. A munkaköri leírás tartalmazza a kormánytisztviselők feladatait, ezzel biztosítva a feladatok számonkérhetőségét. A munkakör ugyanakkor szerephez juthat a jogvitáknál, de a létszámleépítéseknél is fontos tényező lehet. A felek részéről tehát garanciális jelentősége van, meghatározó a közszolgálati pragmatika egyéb elemei szempontjából is. Ezzel a kérdéskörrel kapcsolatban az is érdekes felvetés volt, hogy mivel a feladatkör és a munkakör esetében is arról van szó, hogy azokat szervezeti szinten alakítják ki, ezért érdemes lenne inkább megvizsgálni, hogy miként lehetne tágabb

körben – a nagyobb rugalmasságot és az adminisztrációs terhek csökkentését szem előtt tartva – meghatározni a munkaköröket (például a képesítési rendeletben³¹⁰ található feladatkörök figyelembevételével). Voltak, akik számára nem volt világos, hogy milyen elv alapján történik majd a besorolás és a fokozatok közötti előmenetel (hozzá kell tenni, hogy nem is volt ilyen elv). A koncepció alapján sokak számára az álláshely-besorolás-feladatkör egymáshoz való viszonya sem volt egyértelmű. Mindezzel összefüggésben megfogalmazódott a kiszámítható és tervezhető életpálya hiánya. Egyes észrevételek ezt komoly hiányossággént értékelték, s azzal érveltek, hogy még a versenyszférában, a gazdasági társaságok belső szabályozásaiban is nagy jelentősége van a „hűség” honorálásának.

A szabályozási koncepciót előkészítő tárca általánosságban a *nyitott közszolgálati rendszerek felé való elmozdulással* indokolta a jogviszony tartalmának „átszabását”, noha érvei kissé ellentmondásosak voltak. Az érvek lényege abban állt, hogy a felek közötti alá-fölé rendeltség növekedését a magasabb illetmények kompenzálják. Ezzel kapcsolatban azonban mindenképpen megjegyzendő, hogy a nyitott rendszereknek az alapvető ismérve és célja pont hogy nem a szigorú hierarchia biztosítása, hanem a felek közötti mellérendeltség erősítése és a szerződéses alapú jogi kapcsolat kialakítása. A szabályozási koncepció tartalmazott néhány újdonságot a *pályabiztonsággal* összefüggésben is. Ennek kapcsán a tárcák egy része nem értett egyet a megszűnési okkal, amikor a központosított álláshelyet a Kormány visszavonja. A minőségi csere (koncepcionális változata) egyes tárcák szerint teljesen szubjektív volt, ami az alkotmányos garanciákat nélkülözte. A szabályozási koncepció a méltatlanság, a bizalomvesztés és a fegyelmi jogcímek szabályozását kissé következetlenül kívánta rendezni és egymással összevonni. A koncepció helyenként ellentmondásosan szólt ezekről, így például amíg egyik ponton a fegyelmi felelősséget is a méltatlanság keretében szerette volna kezelni, az anyag másik pontján már csak a fegyelmi felelősség szabályai egyszerűsítésének igényeiről ír. Ezekre az ellentmondásokra az egyes tárcák is utalást tettek. A tárcák többségében aggályosnak tartották az újraalkalmazási tilalom (később versenytilalom, majd a törvényben elhelyezkedési és újraalkalmazási korlátozásként hatályba lépő jogintézmények) koncepcióját is. Az egyoldalú kinevezésmódosítás általános szabályként való szabályozása már a koncepció alapján is aggályos volt. A javaslatok szerint, még ha szigorúbban is kezeli a törvénytervezet a kinevezés módosítását, legalább felajánlási kötelezettséget kellene biztosítani a legsúlyosabb esetekben a kormánytisztviselő felmentésre irányuló kérelmét megelőzően.

³¹⁰ Lásd 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól.

A Kit. személyi, szervei és tárgyi hatálya

Mint korábban említettem, a 2019. január 1-jén hatályba lépő Kit. koncepcionális változásokat is hozott a közszolgálati jogban. Ez nemcsak a – későbbiekben vizsgált – jogviszony tartalmában mutatkozik meg, hanem a törvény által használt terminológiában is. A Kit. bevezetett egy új gyűjtőfogalmat, a *kormányzati igazgatási szervek tisztségviselőinek kategóriáját*.³¹¹ A Kit. a kormányzati igazgatási tisztségviselő fogalmát látszólag azonban nem hagyja meg gyűjtőkategóriaként, preambulumban ugyanis a következőképpen rendelkezik: „Az Országgyűlés a korszerű és hatékony kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítása, a nemzetet magas színvonalon szolgáló kormányzati tisztségviselők szolgálati jogviszonyának szabályozása [...] érdekében [...] a következő törvényt alkotja.”³¹² Ebből a megfogalmazásból világosan kiolvasható, hogy a jogalkotó a gyűjtőkategóriát annak ellenére is önállóan értelmezendő tárgyi hatállyal kapcsolja össze, hogy ehhez valójában önálló tárgyi hatály nem kapcsolódik.³¹³

A Kit. személyi hatálya

Kormányzati igazgatási *tisztségviselő* a politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, a miniszterelnök politikai igazgatója,³¹⁴ államtitkár), a politikai vezető (főispán) és a tanácsadó (politikai tanácsadó és főtanácsadó, kabinetfőnök).³¹⁵ E személyi körök politikai szolgálati jogviszonyban állnak. Biztosi jogviszonyban állnak a biztosok (kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos).³¹⁶ S végül kormányzati szolgálati jogviszonyban áll a szakmai felsővezető (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, főigazgató, a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság vezetője), a szakmai vezető (igazgató, járási hivatal vezetője és helyettese, főosztályvezető,

³¹¹ Kit. 1. § (1) bek. A Kit. szervezeti és közszolgálati változásairól átfogóan lásd még BARTA–BENCsik–VESZPRÉMI 2019.

³¹² Kit. Preambulum.

³¹³ Lásd Kit. 3. § (1) bek.

³¹⁴ A Kit.-et módosító törvény szerint a miniszterelnök politikai igazgatója általános politikai, külpolitikai, közpolitikai, valamint társadalmi, gazdasági és egyéb szakpolitikai kérdésekben tanácsával és véleményével segíti a miniszterelnök és a Kormány munkáját. Lásd 2022. évi IV. törvény végső előterjesztői indokolása az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról. Részletes indokolás a 187. §-hoz.

³¹⁵ Kit. 3. § (2)–(4) bek.

³¹⁶ Kit. 3. § (5) bek.

osztályvezető), a központi kormányzati igazgatási szervek, és ezek területi és helyi szerveinek kormánytisztviselője, valamint a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője.³¹⁷ Új foglalkoztatási kategóriák jelentek meg azzal, hogy a politikai és biztosi feladatokat ellátó tisztségviselők is a Kit. személyi hatálya alá kerültek. Mindkét réteg esetében elmondható az, hogy a Ksztv. *személyi hatálya* alól kerültek (a szabályok többségében) a Kit. személyi hatálya alá.³¹⁸ A törvény amellett, hogy különbséget tesz a politikai, biztosi és szakmai kategóriák között,³¹⁹ elhatárolja – mind politikai, mind szakmai „vonalon” – egymástól a vezetői és felsővezetői szinteket is.³²⁰ A Kit. lényeges újítása, hogy különálló csoportként tekint a biztosokra, hiszen nem sorolja őket sem a politikai, sem az igazgatási-tisztviselői rétegekbe, ez pedig a rájuk vonatkozó szabályozásban is megmutatkozik.³²¹ Megjegyzést érdemel, hogy a Kit. leszűkítette a szakmai vezetők körét, s a Kttv.-vel szemben már nem teszi lehetővé a főosztályvezető-helyettesi beosztás létrehozását és betöltését (ezzel is a szervezetrendszer „áramvonalasítására”, a személyi költségek csökkentésére, és a diszfunkcionális szervezeti és működési gyakorlatok felszámolására törekedve).³²² A kormánytisztviselők esetében – igazodva a törvény szervi hatályához – *különbséget tehetünk* a központi és a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői között.³²³ A törvény hatálybalépésekor lényeges különbség volt a két szervezeti-igazgatási szint között, hogy a központi kormányzati igazgatási szervekben a kormánytisztviselők munkáját nem segítették kormányzati ügykezelők (szemben a területi kormányzati igazgatási szervekkel).³²⁴ Ez mára megváltozott, a Kit. első nagy módosítása megszüntette ezt a kategóriát,³²⁵ s lehetővé tette a volt kormányzati ügykezelők kormánytisztviselővé válását.³²⁶

³¹⁷ Kit. 3. § (6)–(8) bek.

³¹⁸ Ksztv. 6–15. §, 20–27. §, 31–33. §, 38. §, 39–48. §, 51–59. §.

³¹⁹ Kit. Negyedik Rész – Hetedik Rész.

³²⁰ Kit. 3. § (3) bek. Ezenfelül lásd Kit. 3. § (4) bek.; Kit. 3. § (7) bek.; Kit. 3. § (8) bek.

³²¹ Lásd TAKÁCS E. – VÉRTESY 2021: 715–724.

³²² Lásd Kttv. 129. § (1) bek.; S. HORVÁTH – VÉRTESY 2021: 726.

³²³ Kit. Negyedik Rész. Lásd még Kit. Nyolcadik Rész.

³²⁴ Kit. 276. § (közlönyállapot szerint). Lásd HEGYESI–JUHÁSZ 2021.

³²⁵ A Kit. Módtv. 73. §-a hatályon kívül helyezte, hatálytalan 2020. január 1-jétől.

³²⁶ S. HORVÁTH 2021b: 862.

A Kit. szervei hatálya

A Kit. az államigazgatási és az autonóm közigazgatási *szervek* foglalkoztatási jogviszonyait – többnyire következetesen – elválasztotta egymástól. Ez azt jelenti, hogy amíg a Kttv. továbbra is megmaradt – egészen a Küt. hatálybalépéséig, de erre még később visszatérek – a Kormánytól független autonóm közigazgatási szervek foglalkoztatottjainak jogállási törvényeként,³²⁷ addig a Kit. kifejezetten a Kormány irányítása alatt álló államigazgatási szervek foglalkoztatottjainak jogállási törvényévé vált. A Kit. az államigazgatási szerveket kormányzati igazgatási szervekként határozza meg, s ezeknek két nagy csoportját különbözteti meg; egyrészt a központi kormányzati igazgatási szerveket (ideértve ezek területi és helyi szerveit), másrészt a területi kormányzati igazgatási szerveket.³²⁸

Központi kormányzati igazgatási szerv a Kormány, a minisztérium, a kormányzati főhivatal, valamint a központi hivatal.³²⁹ A Kit. ezek közül a kormányzati főhivatalokat – azaz a korábban kormányhivataloknak nevezett államigazgatási szerveket – sorolja fel pontosan.³³⁰ Ennek alapján kormányzati főhivatal a Központi Statisztikai Hivatal és a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala. A Kit. értelmében a központi kormányzati igazgatási szervek területi és helyi szervei szintén ebbe a kategóriába sorolhatók.³³¹ Látható, hogy a Kit. szélesebb körben határozza meg szervei hatályát a Kttv. korábbi szervei hatályával szemben, és számos rendelkezést átvesz a Kttv.-ből, valamint a Ksztv.-ből.³³² Ez elsősorban a kormánytisztviselők erőteljesebb Kormányhoz való kötődésének személyzetpolitikai narratíváját jeleníti meg azáltal, hogy a törvény nemcsak a Kormány tagjainak, hanem a Kormány tisztviselőinek a jogállását is egy helyen, egy törvényben rendezi. A Kit. azonban nem kizárólag közszolgálati jogi jellegű normákat tartalmaz. Mint olvasható, szabályainak jelentős része a közigazgatási szervezeti jog területére tartozik.

Mint említettem már korábban, a Kttv. vonatkozásában nem feltétlenül ment végbe következetesen a „profilisztítás”. A Kit. *negatív hatálya* egyes szerveket ugyanis teljesen kivesz a törvény alkalmazása alól (NAV, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal),³³³ míg a Központi Statisztikai Hivatalra nézve a törvény szabályait a hivatalos

³²⁷ Kttv. 1. §.

³²⁸ Kit. 2. §.

³²⁹ Kit. 2. § (2) bek.

³³⁰ Kit. 2. § (3) bek.

³³¹ Kit. 2. § (1) bek. a) pontja.

³³² JUHÁSZ–SZALAI 2021b: 69–73; SZALAI 2019: 5.

³³³ Kit. 1. § (6)–(7) bek. Lásd továbbá SZALAI 2019: 6.

statisztikáról szóló törvényben meghatározott eltérésekkel rendeli alkalmazni.³³⁴ A NAV-ra, illetve a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalra tehát annak ellenére sem terjed ki a Kit. hatálya, hogy egyébként a (régi és új) kormánystatútum,³³⁵ illetve a saját jogállási törvényeik is központi hivatalnak minősítik e szerveket.³³⁶ A NAV személyi állományára, ahogy azt korábban már említettem, új jogszabály vonatkozik. A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal jogállásának szabályozása ugyancsak változáson esett át, hiszen a korábban Kttv. hatálya alatt álló államigazgatási szerv, idegenrendészeti szerv formájában – Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság elnevezéssel –, rendészeti feladatokat ellátó szervvé alakult át, s a Hszt. hatálya alá került, dolgozóinak kormányzati szolgálati jogviszonya pedig jogviszonyváltással hivatásos szolgálati jogviszonnyá alakult át.³³⁷ A Kttv. hatályához képest a rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi és területi szerveinél is hasonló változások mentek végbe. Ez utóbbi jogalkotási folyamatról azonban a vegyes profilú államigazgatási szervek vázlatos változásait felvonultató részben szeretnék részletesebben írni.

A Kit. nem rendelkezik ugyanakkor az *intézményfenntartásra kijelölt szervekről* (a Klebelsberg Központ, valamint a tankerületi központok), mivel ezekre – elméletileg – továbbra is a Kttv. szabályai tekinthetők irányadónak.³³⁸ Itt azonban indokolt felhívni a figyelmet egy szembetűnő ellentmondásra. A Kttv. szervei hatálya alatt 2019. december 31-ig egyfelől rögzítette, hogy a törvény hatálya kiterjed a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének kormányzati szolgálati jogviszonyára. Másfelől ugyanakkor külön is nevesítette e szervek közül a következőket; s úgy fogalmazott, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában a nemzeti köznevelésről szóló törvény szerinti oktatási központ, mint az oktatásért felelős miniszter egyes köznevelési fenntartói feladatkörébe tartozó feladatainak ellátására kijelölt szerv, valamint a köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő tankerületi központ kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének kormányzati szolgálati jogviszonyára is a Kttv. rendelkezéseit kell alkalmazni.³³⁹ Ez utóbbi szakaszt azonban hatályon kívül helyezte a 2019. évi CIX. törvény 169. § a) pontja, s 2020. január 1-jétől hatálytalan. Mint

³³⁴ Kit. 1. § (5) bek.

³³⁵ A kormánystatútum 1. melléklete a belügyminiszter irányítása alatt álló központi államigazgatási szervként nevesíti az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot. Lásd még 1. melléklet a 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelethez.

³³⁶ NAV tv. 1. § (1) bek.

³³⁷ Hszt. 366. §.

³³⁸ Kttv. 1. § (1) bek. c) pontja.

³³⁹ Kttv. 3. § (9) bek. (a törvény 2019. december 31-i állapota szerint).

ahogy arról már fentebb esett szó, a Kit. hatálya kiterjed a központi hivatalokra; a kormánystatútum felsorolása szerint ekkor a Klebelsberg Központ az emberi erőforrások miniszterének irányítása alatt álló központi államigazgatási szerv volt (most a belügyminiszter).³⁴⁰ Ha a hatályon kívül helyezett Kttv. rendelkezéseit az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központról szóló 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet 1. és 4. §-aival összevetjük, akkor egyezést találhatunk, hiszen a Kormány az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekként a tankerületi központokat, míg az oktatási központ feladatainak ellátására a Klebelsberg Központot jelöli ki. Mindebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a Kttv. hatályon kívül helyezett rendelkezése és a Kit. szervei hatálya alapján a *Kit. vonatkozik* az említett szervek foglalkoztatottjainak jogviszonyára. Ugyanakkor továbbra is kérdéses, hogy a Kttv. 1. § (1) bekezdésének c) pontja vajon milyen más szervekre vonatkozik/vonatkozhat még, ha ezekre nem.³⁴¹ Illetve, ha ezekre is érteni kell – véleményem szerint ugyanis megfelelnek a tényállás elemeinek a Klebelsberg Központ és a tankerületek is –, akkor az említett törvények közül melyik alkalmazandó? A jogalkotói szándék világosan kiolvasható, ugyanakkor a probléma feloldása nem tűnik egyértelműnek. Az értelmezést minden bizonnyal megkönnyítené, ha az említett Korm. rendelet – tekintettel a jogi norma megfogalmazása körüli bizonytalanságokra – állást foglalna a Klebelsberg Központ és a tankerületi központok személyi állományának jogállását illetően. Eredetileg a Kttv. a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szervek alatt a *megyei intézményfenntartó központokat* értette.³⁴² E szervek azonban 2013. március 31-én a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságba történő beolvasással megszűntek, s a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság lett a megszűnt megyei intézményfenntartó központok általános és egyetemleges jogutóda.³⁴³ A kérdés a Kit. hatálybalépése utáni években itt is hasonlóképpen feltehető volt, azaz: melyik jogszabály rendelkezéseit is kellett alkalmazni? A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság központi hivatalként működik, és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése szerint

³⁴⁰ Kormánystatútum 1. melléklete. Vö. Új Kormánystatútum 1. melléklete.

³⁴¹ Hiszen a megyei intézményfenntartó központok már 2012 végén megszűntek. A Kttv. Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szervként eredetileg ezeket a szerveket jelölte meg. Lásd HAZAFI 2012b: 22–23.

³⁴² HAZAFI 2012b: 22–23.

³⁴³ A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 18. § (2) bek.

a főigazgató gyakorolja a munkáltatói jogokat a Főigazgatóság központi szervének és kirendeltségének kormánytisztviselői, kormányzati ügykezelői felett. Az ellentmondás igencsak szembetűnő. Mivel központi hivatalról beszélünk, alapvetően a Kit. rendelkezéseit kellene alkalmazni a szervnél dolgozó foglalkoztatottakra. Ugyanakkor a Korm. rendeletről idézett szakasz nem esett át módosításon a Kit. hatálybalépését követően, amire mindenképpen sor kellett volna hogy kerüljön, mivel a Kit. hatálya alatt álló központi kormányzati igazgatási szervezetekben már a törvény hatálybalépésekor sem lehetett kormányzati ügykezelőként dolgozni. Ezt a szabályt végül a 610/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet pontosította, s kivette az ügykezelőkre való utalást. Az alapvető ellentmondás ettől függetlenül jelenleg is megfigyelhető, hiszen a Főigazgatóság feladat- és hatáskörei alapján ugyanúgy Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szervnek tekinthető, akárcsak a Klebelsberg Központ vagy a tankerületi központok. Ezek a megállapítások lényegében az *Országos Kórházi Főigazgatóságra* is igazak.³⁴⁴ Ahogy a vonatkozó Korm. rendelet megfogalmazza, a Központ gyakorolja az állam fenntartásába, illetve tulajdonába került egészségügyi intézmények, az országos gyógyintézetek felett az egyes fenntartói jogokat.³⁴⁵ Az ellentmondásokat tovább fokozza, hogy a Kit. rögzíti a létrehozható központi hivatalok típusait, ahol megtalálható a fenntartói típusú hivatali forma is.³⁴⁶

A Kit. a kormányhivatalokat *kormányzati főhivatalokra* keresztelte át.³⁴⁷ A korábbiakban szóltam már e hivatalok köréről, azokat ugyanis a Kit. pontosan meghatározza. A törvény 2019. december 31-éig kormányzati főhivatalként határozta meg a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatalt is. E szervet azonban a Kit. említett módosítása kiemelte a kormányzati főhivatalok köréből,³⁴⁸ és így a szerv központi hivatal formájában működik a továbbiakban. Az Országos Atomenergia Hivatal 2022. január 1-jétől különleges jogállású szerv, így a Küt. hatálya alá tartozik.³⁴⁹

Területi kormányzati igazgatási szervek a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok (és a járási hivatalok).³⁵⁰ Ebben a körben tehát a korábban Áttv. hatálya alatt álló szervekről van szó.

³⁴⁴ 506/2020. (XI. 17.) Korm. rendelet az Országos Kórházi Főigazgatóságról.

³⁴⁵ 516/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet az Országos Kórházi Főigazgatóság feladatairól. Ugyanez elmondható volt a jogelőd intézményről is, lásd Az Állami Egészségügyi Ellátó Központról szóló 27/2015. (II. 25.) Korm. rendelet 3. §.

³⁴⁶ Kit. 38. § (1) bek. d) pontja.

³⁴⁷ JUHÁSZ–SZALAI 2021a: 98.

³⁴⁸ Hatályon kívül helyezte: 2019. évi CXII. törvény 115. §. Hatálytalan: 2020. január 1-jétől.

³⁴⁹ Hatályon kívül helyezte: 2021. évi CXIV. törvény 15. §. Hatálytalan: 2022. január 1-jétől.

³⁵⁰ Kit. 2. § (4) bek.

8. táblázat. A Kit. szervei hatálya – központi és területi kormányzati igazgatási szervek

Kormányzati igazgatási szervek				
Központi kormányzati igazgatási szervek (ezek területi és helyi szervei)				Területi kormányzati igazgatási szervek
Kormány	Minisztérium	Kormányzati főhivatal	Központi hivatal	Fővárosi és vármegyei kormányhivatal

Forrás: a szerző szerkesztése

Ezzel összefüggésben meg kell jegyeznünk, hogy a jogalkotó hatályon kívül helyezte az Áttv.-t a Kit. hatálybalépésekor (szemben a Kttv.-vel, amely tehát a fentiekben említett módon továbbra is hatályos a jelzett személyi körök, szervek és jogviszonyok vonatkozásában). A kormányzati igazgatási szerveket a 8. táblázat foglalja össze.

A Kit. tárgyi hatálya

A Kit. – akárcsak a legtöbb közszolgálati foglalkoztatási törvény a Kjt.³⁵¹ és az Üsztv.³⁵² kivételével – nem valósítja meg az „egy szerv, egy jogállás” elvét, ugyanis a kormányzati szolgálati jogviszony mellett, és lényegében azon belül is, többféle szabályozást tartalmaz.

³⁵¹ Megjegyzést érdemel azonban, hogy a Kjt. esetében maga a jogállás kezd el töredezni, s nem az adott intézményben dolgozó személyi állomány jogviszonya. Így néhány változás kiragadható a közelmúlt trendjeiből: egyes egyetemi alkalmazottak jogviszonyának megváltozása (Kjt. helyett Mt.); szakképzésben dolgozó alkalmazottak jogviszonyának megváltozása (Kjt. helyett Mt.); kulturális intézményekben (például múzeumokban) foglalkoztatottak jogviszonyának megváltozása (Kjt. helyett Mt.); tudományos kutatóintézetekben dolgozó alkalmazottak jogviszonyának megváltozása (Kjt. helyett Mt.); egészségügyi alkalmazottak jogállásának változásai (Kjt. helyett Eszjtv. – Mt. háttérrel). Ez utóbbiról részletesen lásd DOMOKOS et al. 2021. 2022-ben a *Med. Et Jur.* különszámot készített az egészségügyi szolgálati jogviszonyról. Lásd például NÁDAS 2022. További változás, hogy a pedagógusok a Kjt. hatálya alól a Púétv. hatálya alá kerülnek.

³⁵² Ügyészségi alkalmazott az ügyész, az alügyész, az ügyészségi fogalmazó, az érdemi feladatot végző ügyintéző (tisztviselő), az ügyviteli feladatot végző foglalkoztatott (írnok), illetve más ügyészségi dolgozó (fizikai alkalmazott). Lásd Üsztv. 1. §.

9. táblázat. A Kit. személyi és tárgyi hatálya

A kormányzati igazgatás tisztviselői			
Politikai szolgálati jogviszony	Biztosi jogviszony	Kormányzati szolgálati jogviszony	
	Politi- kai (fő) tanácsadó, kabinet- főnök		
Politikai felsővezető	Politikai vezető	Szakmai felsővezető	Szakmai vezető Kormánytisztviselő
Politikai felsővezető			
Miniszterelnök	A miniszterelnök politikai igazgatója, miniszter	Közigazgatási államtitkár	Helyettes államtitkár Kormányzati főhivatal, központi hivatal vezetője, helyettese Kormányhivatal-főigazgató
		Kormányterülethőki biztos	
		Kormánybiztos	
Politikai vezető			
	Főispán	Kormányhivatal-vezetője, igazgató	Járási hivatal vezetője, helyettes Főosztályvezető Osztályvezető
Kormánytisztviselő			
Politikai (fő)tanácsadó, kabinetfőnök			
Központi kormányzati igazgatási szervek, ezek területi és helyi szerveinek kormánytisztviselője Területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője			

Forrás: a szerző szerkesztése

A Kit. és a Ksztv. – vagy akár a kormánystatútumok – tehát nem teljesen azonos terminológiát alkalmaz a „központi kormányzati igazgatási” és „központi államigazgatási” szervekre nézve. Erre azonban a Ksztv. válasszal szolgál.³⁵³ Ennek értelmében központi államigazgatási szerv a központi kormányzati igazgatási szerv, az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. Szükséges rögzíteni, hogy a Kttv. szerinti kormánytisztviselők „nem feleltethetők meg” a Kit. által szabályozott személyi köröknek, esetükben teljesen más jogok és kötelezettségek alkotják kormányzati szolgálati *jogviszonyuk* tartalmát.³⁵⁴ A két törvény szabályait önállóan kell értelmezni, a Kttv. rendelkezései csak kivételes esetben alkalmazhatók a Kit.-re.³⁵⁵ Ugyanakkor látható, hogy formális értelemben mindkét esetben a kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonyáról van szó.³⁵⁶ A Kit. által szabályozott jogviszonyok tekintetében fontos kérdés, hogy azok egymással milyen viszonyban állnak. A törvény Negyedik Része tartalmazza a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó általános szabályokat, így ez a jogviszony tekinthető a Kit. „alapjogviszonyának”. Ebből az is következik, hogy e szabályokat megfelelően kell alkalmazni a Kit. további személyi köreire és jogviszonyaira nézve is. Azaz eltérő rendelkezések hiányában a központi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kormányzati szolgálati jogviszonyára meghatározott szabályokat kell alkalmazni a politikai felsővezetők, vezetők és tanácsadók politikai szolgálati jogviszonyára;³⁵⁷ a szakmai felsővezetők, vezetők,³⁵⁸ illetve a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kormányzati szolgálati jogviszonyára is.³⁵⁹

³⁵³ Ksztv. 1. § (2) bek.

³⁵⁴ Itt elég csak a kinevezésmódosításra gondolni. Amíg a Kttv. szabályai szerint a köztisztviselő kinevezésének módosítása csak közös megegyezéssel lehetséges [Kttv. 48. § (1) bek.], addig a Kit.-ben erre általános szabály szerint a munkáltató egyoldalú jognyilatkozata alapján kerül sor [Kit. 89. § (1) bek.]. Az ez utóbbival kapcsolatos aggályokról lásd KÁRTYÁS 2019a.

³⁵⁵ A Kttv. rendelkezéseit akkor kell alkalmazni a kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjének kormányzati szolgálati jogviszonyára vagy a jogviszony egyes elemeire, ha a kormányzati igazgatásról szóló törvény ekként rendelkezik, vagy a kormányzati igazgatásról szóló törvény a jogviszony vagy annak egyes elemei tekintetében a hatályának hiányáról rendelkezik. Kttv. 1. § (2) bek.

³⁵⁶ Gyakorlatilag még az értelmező rendelkezések is – leszámítva a terminológiai különbségeket – szinte azonos tartalommal szólnak a két törvényben szabályozott, azonos elnevezésű személyi körökről. Lásd Kttv. 6. § 13. pontja, továbbá Kit. 28o. § 15. pontja.

³⁵⁷ Kit. 181. §, 214. § (4)–(5) bek. Lásd az alkalmazásra vonatkozóan pontosan: SZALAI 2021: 649–651; JUHÁSZ–VÉRTESEY 2021: 705–714.

³⁵⁸ Kit. 223. §, 250/A. §; S. HORVÁTH – VÉRTESEY 2021.

³⁵⁹ A kormányhivatali kormánytisztviselőkre vonatkozó speciális szabályokat a Kit. említett módosítása óta csak a szolgálati elismerésre és végkielégítésre (Kit. 27o. §), valamint a kormányhivatalok közötti kirendelésre (Kit. 277. §) állapít meg. HEGYESI–JUHÁSZ 2021. 2023. január 1-jétől a kormányhivatalon belüli kinevezéstől eltérő foglalkoztatással bővül a speciális szabályok köre. Lásd Kit. 277/A.

A RIASZTV. CÉLJAI ÉS HATÁLYA

A Riasztv. jogpolitikai céljai

Az új rendvédelmi igazgatási jogviszony jogpolitikai céljainak meghatározását a törvényjavaslatához kapcsolódó általános indokolásból ismerhetjük meg. Ennek értelmében az elsődleges célkitűzés a rendvédelmi területen korábban közalkalmazottként és kormánytisztviselőként³⁶⁰ foglalkoztatottak *életpályájának* megteremtése volt. A rendvédelmi szerveknél nem hivatásosként foglalkoztatottak esetében hosszú évek óta folyamatos igény mutatkozott a közalkalmazotti szabályoknak a rendvédelmi szervek működéséhez szükséges „vonalasítására”.³⁶¹ Az életpálya a hivatásos állomány tagjára vonatkozó foglalkoztatási törvény, a Hszt. szabályozási rendszerének alapjára épül ugyan,³⁶² attól azonban egyes pragmatikaelemek tekintetében – az indokolás szerint – szükséges módon tér el. A törvény a rendvédelmi igazgatási életpálya legfontosabb elemének a jogok és kötelezettségek kiegyensúlyozott szabályozását, az érdemi illetményemelést, valamint a kiszámítható előmeneteli lehetőségek megteremtését tekinti. Az indokolás nyomán a Riasztv. egy hosszú távú, önálló ágazati szabályozást valósít meg a korábban jellemző esetenkénti (többnyire bérpolitikai jellegű) intézkedésekhez képest.³⁶³

Az indokolás rögzíti, hogy az új jogviszony szabályai a jogosultságok és a kötelezettségek arányossága érdekében figyelembe veszik a Hszt., a Kttv., az Mt., a Kjt., valamint az – ezzel nagyjából egy időben hatályba lépő – Kit. rendelkezéseit. Mindezt azonban árnyalja, hogy a szabályok a Hszt. rendszerére, a hivatásos állományúak életpályájára épülnek.³⁶⁴ Ezzel kapcsolatban a következőképpen fogalmaz az indokolás: „Tekintettel arra, hogy a rendvédelmi alkalmazottak köre életpályával rendelkező hivatásrendben épül be, nagyrészt a Hszt.-hez hasonló kötelmi rendszer kialakítása szükséges. A Riasztv. tartalmának kialakítására úgy került sor, hogy a kötelezettségek a Hszt. kötelezettségi rendszerének jelentős részét tartsák; a jogalkotó csak abban az esetben tér el a hivatásos jogviszony kötelezettségeitől, amennyiben az ellátott

³⁶⁰ A kormánytisztviselők tekintetében fontos megjegyezni, hogy a Kit. előkészítésekor vált ismertté, hogy a rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők nem kerülnek az új civil szabályozás hatálya alá, így e tekintetben a jogállás rendezése vált szükségessé. BOGNÁR 2021; JUHÁSZ–LUDÁNYI 2021.

³⁶¹ BOGNÁR 2021: 61.

³⁶² Erről lásd BALLA 2017: 73–80.

³⁶³ A Riasztv. általános indokolása.

³⁶⁴ A rendvédelmi életpálya bevezetésével összefüggésben lásd VÁRI 2018: 205–222.

tevékenység ezt valóban indokolja.”³⁶⁵ Kérdésként vetődik fel, hogy lehet-e egyáltalán bármilyen olyan szempontot találni, amely indokolja az egyébként közvetlenül nem a közbiztonság fenntartására és a közrend biztosítására irányuló tevékenységet végző irodai alkalmazottak alapjogi korlátozását.

*A Riasztv. jogpolitikai céljai és a törvény-
előkészítő egyeztetések menete*

A Riasztv. jogpolitikai céljai és az érdekképviseltek

A felvázolt megoldásokkal kapcsolatban az érintett *szakszervezetek* közül több is aggályait fejezte ki. A *Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezete* kiemelte, hogy a jogszabályi változások mintegy tízezer rendvédelemben dolgozót érintettek. A szakszervezet szerint első olvasatra a törvény pozitívuma az új illetményrendszer volt. Aggályuk, hogy a 2019-re és 2020-ra terjedő béremelésben nem mindenki részesülhet (a sávós díjazás bevezetése miatt). Egyes illetményelemek, pótlékok átalakítása és kivezetése miatt (és a korábbi béremeléssel szerzett „tapasztalataikra” alapozva) felvetették, hogy véleményük szerint hosszabb távon akár „rosszabbul” járhatnak az emeléssel érintett közalkalmazottak és kormánytisztviselők. A vélemény emellett említést tesz az új összeférhetetlenségi szabályokról, az alapszabadság mértékének csökkentéséről, illetve a kinevezéstől eltérő foglalkoztatási formák bevezetéséről. A vélemény szerint összességében pozitívuma és negatívuma egyaránt van a törvénymódosításnak, s az érintett személyi kör jogviszonyban maradását nagyban befolyásolhatja, hogy a hivatásos állomány (kedvezőbb) szociális és jóléti juttatásai, eseti kedvezményei vagy éppen pluszjuttatásai vonatkoznak-e majd rájuk is.³⁶⁶

A *Tettrekész Magyar Rendőrség Szakszervezete* az illetményváltozások mellett a pótszabadság számításának változásait emelte ki, hangsúlyozva, hogy elfogadhatatlannak tartják az idősebb kollégák pótszabadságának csökkenését (aminek az oka, hogy a pótszabadság nem fizetési fokozathoz, hanem munkaköri kategóriához kötődik).³⁶⁷ A rendvédelmi szervek hivatásos és közalkalmazotti állományának szakmai érdekképviselői szerve, a *Magyar Rendvédelmi Kar* a rendvédelmi szerv közalkalmazottjainak garantált új bértábláját a hivatásos rendszerrel történő összehasonlítást követően bérfeszültség-csökkentő hatással javasolta kialakítani.³⁶⁸

³⁶⁵ A Riasztv. általános indokolása.

³⁶⁶ A Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezetének véleményét lásd VIDÓ 2018.

³⁶⁷ A Tettrekész Magyar Rendőrség Szakszervezetének véleményét lásd TMRSZ 2019.

³⁶⁸ A Magyar Rendvédelmi Kar javaslatát lásd MRK 2018.

A Belügyi, Rendvédelmi és Közzszolgálati Dolgozók Szakszervezetének elnöke a fenti véleményekkel összhangban kiemelte, hogy szerinte sem feltétlenül jelenti az új „életpályamodell” mindenki számára a magasabb illetményt is egyben (utalva a sávós díjazás hátrányaira).³⁶⁹

A Riasztv. jogpolitikai céljai és a törvénytervezet sarokpontjai

Az érintett szervek észrevételei általánosságban a következők voltak a Riasztv. tervezetével kapcsolatban.³⁷⁰ Az érintett minisztériumok és a belügyi ágazatba tartozó szervek alapvetően – szintén a szakszervezetnél már említett – jogok és kötelezettségek közötti aránytalanságokból vezették le a tervezettel kapcsolatos észrevételeiket. A kötelezettségek oldalát többségében aránytalanul szigorúnak tartották. Többen ilyen elemként jelölték meg a kifogástalan életvitel ellenőrzésének bevezetését, a tulajdonjog korlátozására vonatkozó szabályokat, a hivatásos állományúakkal szemben alkalmazható méltatlanság és az ennek alapján megállapítható hivatalvesztés kiterjesztését, illetve az egészségi alkalmassági követelményeknek való megfelelést. Érvelésük szerint a rendvédelmi alkalmazott nem gyakorol közhatalmat, nincs intézkedési joga és kötelezettsége, valamint kényszerítő eszközöket sem alkalmazhat, s így többletelvárás sem jelentkezik feléjük a társadalom részéről más – civil természetű – közzszolgálati jogviszonyokhoz képest. A javaslatok szerint az aránytalanságokra megoldással szolgálhatnak az ellátandó feladatok és munkakörök, amelyekről függően megállapítható a rendvédelmi alkalmazottak arányos és szükséges alapjogi korlátozása. Az észrevételek szerint a jogosultságok azonban nem tudták „felvenni a versenyt” a kötelezettségekkel. Ennek okaként legtöbb esetben a bevezetni tervezett illetményrendszerrel kapcsolatos aggályokat nevezték meg. A kialakított illetménysávokat sokan nem tekintették eléggé versenyképesnek, érdemi illetménynövekedést csak a közalkalmazotti réteg viszonyában prognosztizáltak (bár itt is utaltak arra, hogy egyes kollektív szerződések által biztosított juttatásokról nem szól a törvénytervezet). A kormánytisztviselők esetében kifejezetten hátrányos szabályozástól, a bérek középtávú „befagyasztásától” tartottak. Nehezményezték az egyes pótlékok (például nyelvvizsgapótlék, munkaerőpiaci pótlék) hiányát. Szinte valamennyi vélemény kitért az illetményeltérítésre, mint nem

³⁶⁹ Bárdos Judit nyilatkozata. ATV 2018.

³⁷⁰ Forrás: a Riasztv. előkészítéséhez kapcsolódó koordinációs egyeztetési (szakszervezeti konzultációs) munkaanyagok. Ezek felhasználása anonim módon történik. A tárcák általában megfogalmazott véleményét, nem egy-egy tárca konkrét észrevételeit tartalmazzák.

javasolt jogintézményre, amely helyett szinte kivétel nélkül a hivatásos állományra alkalmazható teljesítményjuttatás bevezetését szorgalmazták. Érveik szerint a tervezetben az illetményeltérítés mértéke nem minden sávon belül volt alkalmazható. Minden bizonnyal azonban a teljesítményértékelés szubjektív elemei is kiválthatták ellenérzéseiket ezzel szemben, a vélemények között ugyanis olyan javaslatok is szerepeltek, amelyek a rendvédelmi alkalmazottak teljesítményértékelésének objektív elveken és szempontrendszeren alapuló kidolgozására tettek javaslatot.

A Riasztv. személyi, szervei és tárgyi hatálya

A Riasztv. hatálybalépése átalakította a *vegyes profilú államigazgatási szervek*³⁷¹ személyi állománya jogviszonyainak rendszerét. A vegyes profilú államigazgatási szervek közös jellemzője, hogy személyi állományuk jogviszonya nem egységes, különböző jogviszonyok keretében foglalkoztatják a közzszolgálati alkalmazottakat.³⁷² Tipikusan ilyen „együttélést” valósítottak meg azok az államigazgatási szervek, amelyeknél egyszerre volt jelen a kormányzati szolgálati jogviszony mellett a közalkalmazotti jogviszony.³⁷³ Idesorolhattuk ugyanakkor azokat az eseteket is, amikor a közalkalmazotti jogviszony és/vagy a kormányzati szolgálati jogviszony a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonya mellett volt jelen.³⁷⁴ A Kit. elkészítésével párhuzamosan³⁷⁵ sor került a rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony és a honvédelmi alkalmazotti jogviszony szabályozására.³⁷⁶ Kezdetben egységes jogszabálytervezet elkészítése volt a jogalkotó szándéka, de már a szabályozási koncepciók kialakításának korai szakaszaiban egyértelművé vált, hogy az érintett szaktárcák (Belügyminisztérium és Honvédelmi Minisztérium) önálló koncepciókban gondolkodnak. Így született meg a Belügyminisztérium gondozásában a Riasztv. és a Honvédelmi

³⁷¹ HAZAFI 2015a: 90–91; MAGASVÁRI 2015b: 95–97.

³⁷² HAZAFI 2015a: 90–91; MAGASVÁRI 2015b: 95–97.

³⁷³ HAZAFI 2015a: 90–91; MAGASVÁRI 2015b: 95–97.

³⁷⁴ HAZAFI 2015a: 90–91; MAGASVÁRI 2015b: 95–97.

³⁷⁵ A Kit., a Riasztv. és az Ásztv. módosítása is 2018 decemberében került az Országgyűlés elé.

³⁷⁶ Ezzel egy időben nagyon hasonló folyamatok mentek végbe a honvédelmi igazgatási területen. A Haj. tv. azonban némileg eltérő megoldásokat választott a Riasztv. megoldásaihoz képest, és nem a Hjt. rendszerére építette rendelkezéseit, hanem külön jogszabályban rendezte azokat. A honvédelmi alkalmazotti jogviszony a honvédelmi szervezet és a honvédelmi alkalmazott között jön létre. Honvédelmi alkalmazottak a honvédelmi szervezetnél korábban közalkalmazottként foglalkoztatott személyek.

Minisztérium előkészítésével a Haj. tv.³⁷⁷ A Riasztv. hatálybalépésével *új személyi kör* jelent meg a közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok szűkebb értelemben vett „palettáján”. A törvény a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonyát rendezi. A rendvédelmi alkalmazottak a rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott korábbi közalkalmazottak és kormánytisztviselők, akik igazgatási és a rendvédelmi szerv működését segítő, főként irodai tevékenységeket látnak el.³⁷⁸ Ilyen feladatoknak számítanak elsősorban a hatósági, a pénzügyi-gazdasági, a közbeszerzési, a személyügyi szakterületen az ügykezelői, ügyviteli, ügyintézői feladatok; az informatikai-rendszerüzemeltetési terület feladatai, a belső ellenőri munkakör, továbbá az adatvédelmi és a titokvédelmi feladatok. Az új személyi körrel tehát *új foglalkoztatási jogviszony* jött létre, aminek eredményeként megváltozott a jogviszony alanyainak köre is. A rendvédelmi igazgatási jogviszony ugyanis a rendvédelmi szerv és a rendvédelmi alkalmazott között jön létre. A Riasztv. hatályát a 10. táblázat mutatja be.³⁷⁹

A rendvédelmi alkalmazottak a közbiztonság fenntartására, a közrend biztosítására irányuló feladatok ellátásában tehát csak közvetetten vesznek részt. Ezzel összefügg, hogy feladataik ellátásához milyen hatáskörökkel, jogi eszközökkel rendelkeznek, illetve milyen mértékben gyakorolhatnak állami kényszert.³⁸⁰

10. táblázat. A Riasztv. hatálya

Időbeli hatály	Tárgyi hatály	Szervi hatály	Személyi hatály
2019. február 1.	Rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony	Általános rendőrség Nemzeti Védelmi Szolgálat Terrorelhárítási Központ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Hivatásos katasztrófavédelmi szerv Büntetés-végrehajtási szervezet Polgári nemzetbiztonsági szolgálat	Rendvédelmi alkalmazottak

Forrás: LÁSZLÓ-OROSZ – LUDÁNYI 2019

³⁷⁷ A törvény jellemzőiről lásd SZEKENDI 2021.

³⁷⁸ Linder Viktória írja, hogy a nemzetközi térben a rendészeti szervek gyakran alkalmaznak olyan munkaerőt (irodai alkalmazottakat), akire nem a közjogi foglalkoztatás az irányadó. LINDER 2014c: 5 (8. lábjegyzet).

³⁷⁹ Hszt. 287/E. § (1) bek.

³⁸⁰ GYÖRGY 2018d.

Az igazgatási jogviszony ezt a kérdést vizsgálva a rendvédelem és a közigazgatás között helyezhető el, hiszen bár jogi eszközöket alkalmazhatnak, de a legitim erőszak monopóliumával nem rendelkeznek. A törvény a rendvédelmi szerv egységességét tartja szem előtt³⁸¹ (szemben a foglalkoztatási jogviszonyok egységességével), mivel azonban a közszolgálati jogviszony jellemzőit vizsgálom, ezért érdekesebb a kérdést nem szervei oldalról, hanem a közszolgálati személyi jogviszonyok oldaláról közelítenünk. Innen szemlélve – részben – már a *civil közszolgálati jogviszony (tovább) differenciálódásaként* aposztrofálhatjuk a helyzetet. Másképpen a Kttv. hatályának kiüresedése részben a rendvédelmi igazgatási jogviszony kialakításával is magyarázható. Ugyanakkor a rendvédelmi szerv egységességének szem előtt tartása indokolja azt (persze a szükségesség fenti kételyeivel együtt), hogy a jogviszonyban a jogok és a kötelezettségek mértéke, valamint az egyes alapjogok gyakorlásának korlátozása jóval szigorúbb a közszolgálati jogviszony rendelkezéseihez képest.³⁸² Így például a rendvédelmi alkalmazott rendvédelmi érdekből kötelezhető arra, hogy munkaidőn kívüli elérhetőségét bejelentsen, tartózkodási helyéről tájékoztatást adjon, s ezalatt munkaképes állapotát fenntartsa, továbbá a tartózkodási helyéről a rendvédelmi alkalmazott vissza is rendelhető. Szintén hasonló jellegű szabály, hogy az internetes felületen magánszemélyként való megnyilvánulásakor, magánvélemény nyilvánításakor a rendvédelmi alkalmazott státuszára vonatkozó adat nyilvánosságra hozatala is megtiltható.³⁸³

A KÜT. CÉLJAI ÉS HATÁLYA

A Küt. jogpolitikai céljai

A közszolgálati jogviszony differenciálódása azonban nem csak a vegyes profilú államigazgatási szervezetekben jelentkezik. A differenciálódás az *autonóm szervek specializálódásának* szintén sajátos ismérve,³⁸⁴ ezt bizonyítja a Küt. hatálybalépése. Ugyanakkor a differenciálódás már ennél korábban, a Kttv. hatálybalépése után nem sokkal megindult. Ennek legfőbb indoka e szervek személyügyi függetlensége iránti igényében jelölhető meg.³⁸⁵ Az autonóm szervek *közös jellemzője* nemzetközi viszonylatban szemlélve, hogy nem tartoznak a kormány irányítása alá, ebből

³⁸¹ BOGNÁR 2021: 60.

³⁸² LÁSZLÓ-OROSZ – LUDÁNYI 2020.

³⁸³ Hszt. 287/K. §.

³⁸⁴ GYÖRGY 2014b.

³⁸⁵ HAZAFI 2014: 15.

következően nem is a végrehajtó hatalomban hagyományosnak mondható minisztériumi formában működnek, továbbá a személyi állományukat igen változatos jogállásban foglalkoztatják.³⁸⁶ Személyi állományuk jogállásának szabályozása többszörös áttételen keresztül specializálódott a Kttv. hatálya alatt. Egyfelől az általuk foglalkoztatottak köztisztviselőnek (és értelemszerűen nem kormánytisztviselőnek) minősültek, másfelől saját jogállási törvényeik a Kttv.-hez képest is eltérő rendelkezéseket tartalmaztak. Meghatározott esetekben lényeges személyügyi kérdésekben a szerv vezetője külön felhatalmazás alapján szabályozási hatáskört kapott. A specializáció több szinten és a *közzszolgálati jogviszony keretén belül* ment végbe. A megkülönböztetés azonban a jogviszony lényeges elemeit érinthette, mint például a díjazást vagy az előmenetelt. A specializáció másik lényeges jellemzője volt, hogy *szervtípusok között* differenciált.³⁸⁷

11. táblázat. A Kút. szabályozása alá tartozó különleges jogállású szervek

Autonóm államigazgatási szervek	Önálló szabályozó szervek	Államhatalmi szervek hivatalai	Egyéb szervek
Nemzeti Adatvédelmi és Információ-szabadság Hatóság	Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal	Sándor-palota ³⁸⁸ (előtte Köztársasági Elnöki Hivatal)	Magyar Tudományos Akadémia Titkársága
Gazdasági Versenyhivatal	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság	Alkotmánybíróság Hivatala	Magyar Művészeti Akadémia Titkársága
Közbeszerzési Hatóság	Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága ³⁸⁹	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala	Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára
Nemzeti Választási Iroda	Országos Atomenergia Hivatal ³⁹⁰	–	Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala
Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság	–	–	–
Integritás Hatóság	–	–	–

Forrás: a szerző szerkesztése

³⁸⁶ LINDER 2014a.

³⁸⁷ HAZAFI 2014: 32.

³⁸⁸ Módosította: 2023. évi XXVII. törvény egyes törvényeknek a köztársasági elnök jogállásával összefüggő módosításáról.

³⁸⁹ Megállapította: 2021. évi XXXII. törvény 53. § (1) bek. Hatályos: 2021. október 1-jétől.

³⁹⁰ Beiktatta: 2021. évi CXIV. törvény 16. §. Hatályos: 2022. január 1-jétől.

A Küt. hatálybalépése azonban nem elsősorban a fenti előzményeknek, hanem sokkal inkább a 2018. őszi jogalkotási ciklusban (Kit.-tel) megkezdett szabályozási folyamat részeként értelmezhető. A jogalkotó ezzel a törvénnyel választotta le a Kttv. (háttérszabályozásról) az autonóm államigazgatási szerveket, önálló szabályozó szerveket, az államhatalmi szervek hivatalait, valamint az egyéb speciális jogállású szerveket,³⁹¹ amiket gyűjtőfogalommal *különleges jogállású szerveknek* keresztelt el.³⁹²

Bár a Küt. általános indokolása rögzíti, hogy a cél a létszámgazdálkodásra és a foglalkoztatottak jogállására vonatkozó szabályozás harmonizálása volt, ez az egyes pragmatikaelemek szabályozásában ugyanakkor már korántsem valósult meg ilyen egyértelmű módon.³⁹³ A Küt. valójában ugyanis nemcsak a Kit., hanem – szinte ugyanolyan mértékben – a Kttv. szabályozási megoldásait is alapul veszi. A *Kttv. szabályozási megoldásait* tükrözi például abban, hogy a közszolgálati jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre, amely a kinevezési okmányban testesül meg;³⁹⁴ a kinevezés tartalmát csak a különleges jogállású szerv és a köztisztviselő közös megegyezésével lehet módosítani;³⁹⁵ alapul veszi a kinevezéstől eltérő foglalkoztatási formákat;³⁹⁶ alapul veszi az összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezéseket;³⁹⁷ alapul veszi a jogvita szabályait.³⁹⁸ A *Kit. szabályozási megoldásait* tükrözi ugyanakkor példának okáért abban, hogy bevezeti az alaplétszám fogalmát és az álláshelyalapú létszámgazdálkodást;³⁹⁹ átveszi az új felmentési jogcímeket, így az érdemteleniséget és a „minőségi cserét”;⁴⁰⁰ rendelkezik az elhelyezkedési korlátozásról;⁴⁰¹ alapul veszi a teljesítményértékelés rendszerét;⁴⁰² alapul veszi a munka- és pihenőidő szabályait;⁴⁰³ alapul veszi az illetményrendszert és az ér-

³⁹¹ Szalai András szerint utóbbiak jelenléte inkább közszolgálati, nem szervezeti jogi szempontból jelentős. SZALAI 2019: 11.

³⁹² A Küt. általános indokolása.

³⁹³ Noha Horváth István, Kun Attila és Petrovics Zoltán jelzik, hogy egyértelmű irány a Kit.-hez való közelítés. HORVÁTH I. – KUN – PETROVICS 2021: 125.

³⁹⁴ Kttv. 38–45. §. Lásd még Küt. 23–27. §.

³⁹⁵ Kttv. 48–49. Lásd még Küt. 29–30. §.

³⁹⁶ Kttv. 51–59. §. Lásd még Küt. 32–37. §.

³⁹⁷ Kttv. 84–87. §. Lásd még Küt. 51. §.

³⁹⁸ Kttv. 190–191. § (korábban hatályos szövege). Lásd még Küt. 93. §.

³⁹⁹ Kit. 51–62/B. §. Lásd még Küt. 3–8. §.

⁴⁰⁰ Kit. 104–116. §. Lásd még Küt. 38–44. §.

⁴⁰¹ Kit. 117. §. Lásd még Küt. 45. §.

⁴⁰² Kit. 96. §. Lásd még Küt. 52. §.

⁴⁰³ Kit. 118–133. §. Lásd még Küt. 53–68. §.

demelismeréseket;⁴⁰⁴ alapul veszi a felelősség szabályait.⁴⁰⁵ Látható, hogy a Küt. *arányosan vegyíti* a korábban részletesebben ismertetett közszolgálati törvények rendelkezéseit. A Küt. kifejezett újításának, valódi specialitásának tekinthető azonban az úgynevezett *közszolgálati munkaszerződés* bevezetése. A Sándor-palota, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal és a Közbeszerzési Hatóság, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, az Integritás Hatóság, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, valamint az Országos Atomenergia Hivatal közszolgálati jogviszonya ugyanis közszolgálati munkaszerződéssel jön létre. Ez alapvetően rugalmasabb feltételeket biztosít a munkáltató különleges jogállású szerv és a foglalkoztatott köztisztviselő közötti megállapodásra. A közszolgálati munkaszerződésben ugyanis a felek szabadon állapodhatnak meg a köztisztviselő illetményéről, a juttatásokról, a pót-szabadság mértékéről, a napi munkaidőről, illetve az általános munkarendről.⁴⁰⁶ Akárcsak a Kit., a Küt. is megszüntette az ügykezelői személyi kört.⁴⁰⁷ A törvény voltaképpen egy *keretszabályozás*, hiszen valamennyi különleges jogállású szerv esetében találhatunk saját jogállású szabályozást, így a szervezeti struktúrát maguk határozzák meg saját törvényi kereteik között, továbbá a vezetőik és helyetteseik álláshelyével, besorolásával és díjazásával kapcsolatban is élhetnek az önálló szabályozás lehetőségével a szervek.⁴⁰⁸ Mindez azt is jelenti, hogy a Küt. mögött nem találhatunk háttérszabályozást, tehát a Kttv. és (értelemszerűen) a Kit. szabályai (sőt a közszolgálati munkaszerződés kivételével az Mt. normái) sem alkalmazandók.

A Küt. személyi, szervei és tárgyi hatálya

A Küt. tehát a Kttv. hatálya alól emelte ki az autonóm közigazgatási szervezetekben foglalkoztatott *köztisztviselőket* és *közszolgálati ügykezelőket*. Akárcsak a Kttv.-Kit. kormányzati szolgálati jogviszonyai vonatkozásában, úgy a Kttv.-Küt. *közszolgálati jogviszonyai* esetében sem feleltethetjük meg egymással az azonos elnevezésű jogviszonyokat. Abban ugyanakkor nem változtatott a korábbi szabályozáshoz képest a Küt. sem, hogy a különleges jogállású szervet létrehozó törvény eltérő rendelkezéseket is megállapíthat.⁴⁰⁹ Ez a fajta differenciálódás sem feltétlenül történt azonban

⁴⁰⁴ Kit. 134–151. §. Lásd még Küt. 69–83. §.

⁴⁰⁵ Kit. 164–166. §. Lásd még Küt. 84–87. §.

⁴⁰⁶ Küt. 98. §.

⁴⁰⁷ Az ügykezelők jogállásával kapcsolatban lásd DÁVID [é. n.].

⁴⁰⁸ A Küt. általános indokolása. Lásd továbbá GYÖRGY 2014b: 10–11.

⁴⁰⁹ Küt. 1. § (3) bek. Lásd például a továbbképzést: Küt. 48. § (2) bek.

következéseten. Ezt mutatja, hogy az Állami Számvevőszék és az Országgyűlés Hivatala – a többi különleges jogállású szervhez⁴¹⁰ képest – eltérő „fejlődési” pályára került.⁴¹¹ Arra, hogy az említett két szerv miért maradt ki a szabályozásból, pontos válasszal nem szolgál a Küt. általános indokolása, ezért célszerű a két speciális helyzetű szerv fejlődési ívét röviden áttekinteni. Az Ásztv. által szabályozott *számvevői jogviszony* nem a Küt. hatálya alá tartozik. Az Ásztv. 21/A. §-a számos kérdésben a Kttv.-t rendeli megfelelően alkalmazni a számvevők háttérszabályozásául (majd-hogynem a teljes törvényt). A Kttv. 2. §-a szerint az *Állami Számvevőszékre* más törvény eltérő rendelkezése hiányában nem terjed ki annak szervei hatálya (tehát csak az Ásztv.-ben meghatározott szabályokat kell alkalmazni). Kiemelendő továbbá, hogy az Ásztv. 35. § (5) bekezdése alapján 2019. május 1-jén annak a személynek, akinek 2019. április 30-án az Állami Számvevőszékkel köztisztviselői, közszolgálati ügykezelői jogviszonya áll(t) fenn, e jogviszonya munkaviszonnyá alakul(t) át. Az említett módosítás nyomán az Állami Számvevőszék személyi állománya elnökből, egy alelnökből, vezetőkből, számvevőkből és a Mt. hatálya alá tartozó munkavállalókból áll.⁴¹²

*Eltérő fejlődési pálya I.: Az Ásztv. módosítása
és a köztársasági elnök észrevételei*

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Kttv. Módtv.) általános indokolása jogbiztonsági szempontokra – ezen belül a népképviselő elvére hivatkozva – alapozza a számvevő személyi állomány szabályainak módosítását. Elvi megfontolásuk, hogy az Országgyűlés ellenőrző szervére vonatkozó rendelkezéseket az Ásztv.-ben, ne a Kttv.-ben szabályozzák, ami a jogalkotó álláspontja szerint egyúttal a jogrendszer koherenciáját is megteremti. Az általános indokolás szerint az Állami Számvevőszék függetlenségének biztosítása a *szervezeti függetlenség*,⁴¹³ ami a jogalkotó véleménye alapján elegendő indok arra, hogy az Ásztv. rendezze a szervezet vezetőire és számvevőire vonatkozó rendelkezéseket. A módosítás céljaként jelöli meg a jogalkotó a bürokráciacsökkentéssel egybekötött *béremelést*. Az indokolás szerint „az állami szervek között elsőként ajánlott fel az Állami Számvevőszék 60 fő tapasztalt, jó munkakultúrájú gazdasági

⁴¹⁰ Lásd Küt. 2. § (1) bek.

⁴¹¹ Lásd Kttv. 2. §; Ásztv. 15–22. §. (Utóbbi 2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁴¹² Ásztv. 8. § (1) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁴¹³ A szervezeti jellemzők magyarázatára lásd ERDŐS–TÉGLÁSI 2018b: 229–232.

szakembert (munkavállalót) a munkaerőpiacon jelentkező hiány csökkentése érdekében, az üzleti szféra számára. [...] Ezzel párhuzamosan indokolt az Állami Számvevőszék személyi állományának nagyobb anyagi elismerését biztosítani.”⁴¹⁴ Az indokolás szerint „ezen túlmenően néhány, az Ásztv. megalkotása óta eltelt idő tapasztalatai alapján indokoltá vált technikai és pontosító rendelkezést tartalmaz”.⁴¹⁵

Érdemes feleleveníteni, hogy a törvényalkotás során nem volt problémamentes ezeknek a „technikai és pontosító rendelkezéseknek” az elfogadása. A *köztársasági elnök* ugyanis megfontolásra visszaküldte az Országgyűlés részére a módosító törvényt.⁴¹⁶ A köztársasági elnök az Országgyűlésnek címzett levelében kifejtette, hogy a törvény *egyrészt* úgy módosította volna az Ásztv.-t, hogy az Állami Számvevőszék szervezetére vonatkozó szabályokat a Számvevőszék elnöke által kiadott szervezeti és működési szabályzat állapítja meg.⁴¹⁷ A köztársasági elnök ennek kapcsán arra hívta fel a törvényhozás figyelmét, hogy a Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, ennél fogva az Alaptörvény a Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályozását sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe utalja.⁴¹⁸ A köztársasági elnök szerint a törvény a pontos szabályozási tárgy és keretek meghatározása nélkül hatalmazná fel az Állami Számvevőszék szervezetére és működésére vonatkozó szabályok megállapítására a Számvevőszék elnökét. Ez az általános felhatalmazás pedig szerinte nyilvánvalóan nem áll összhangban az Alaptörvénnyel, és sérti a Jat. több rendelkezését is.⁴¹⁹

A köztársasági elnök *másrészt* arra is utalt, hogy a törvény lehetővé tenné a kinevezés egyoldalú módosítását, de a szintén 2018. december 12-én elfogadott Kit.-ben foglaltakhoz képest is kedvezőtlenebb feltételekkel.⁴²⁰ Mindezt még inkább ellentmondásossá teszi szerinte, hogy az Ásztv. az átlagosnál szigorúbb erkölcsi követelményeket és magatartási szabályokat fogalmaz meg a számvevőkkel

⁴¹⁴ Kttv. Módtv. általános indokolása.

⁴¹⁵ Kttv. Módtv. általános indokolása.

⁴¹⁶ Lásd T/3633/9. Köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele (a továbbiakban: köztársasági elnöki iromány). Lásd még Népszava 2018.

⁴¹⁷ Lásd a köztársasági elnöki iromány 1. pontja: „Az Állami Számvevőszék szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat az Állami Számvevőszék elnöke által kiadott szervezeti és működési szabályzat állapítja meg.”

⁴¹⁸ Alaptörvény 43. cikk (4) bek.

⁴¹⁹ Alaptörvény 43. cikk (4) bek.; Jat. 5. § (1)–(3) bek.

⁴²⁰ Azzal, hogy lehetővé teszi a kinevezésnek a munkáltatói jogkör gyakorlója általi egyoldalú nyilatkozattal történő módosítását úgy, hogy az érintett számvevő kizárólag akkor kérheti felmentését, ha a) az illetménye nem éri el a korábbi illetménye 60%-át, vagy b) a munkaideje változik. Lásd még Kit. 89. § (3) bek. Lásd továbbá köztársasági elnöki iromány 2. pontja.

szemben.⁴²¹ *Harmadrészt* a törvény a végkielégítés szabályait kiegészítette volna azzal, hogy a számvevő a „végkielégítés hónapokban megállapított mértékéhez képest kétszer annyi ideig nem létesíthet munkavégzésre irányuló jogviszonyt az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerébe tartozó jogi személlyel, valamint köztulajdonban álló gazdasági társasággal”.⁴²² A köztársasági elnök ezt az előírást az elérni kívánt célhoz képest aránytalannak és a végkielégítés rendeltetésének megvalósulását ellehetetlenítő szabályozásnak tartotta.⁴²³ *Végül* a törvény a Számvevőszék köztisztviselőinek és közzszolgálati ügykezelőinek jogviszonyára vonatkozóan eredetileg úgy rendelkezett volna, hogy ezek a foglalkoztatási jogviszonyok 2019. január 1-jével a törvény erejénél fogva munkaviszonnyá alakulnak át, s a munkaszerződését alá nem író – korábban köztisztviselőként és közzszolgálati ügykezelőként alkalmazott – munkavállalónak a munkaviszonya az Mt. „munkavállaló felmondására vonatkozó” szabályai szerint szűnik meg. A köztársasági elnök szerint a munkavállalót ebben az esetben is meg kell illesse minden olyan védelem és juttatás, amely a munkáltató felmondása alapján járna neki, hiszen ebben az esetben látszólag ugyan a munkavállaló döntéséről van szó, ám valójában a jogviszony átalakulása a munkáltató érdekkörében merült fel.⁴²⁴ Mindezek nyomán a módosított szöveggel ellátott törvényt a köztársasági elnök 2019. április 10-én aláírta, és elrendelte annak kihirdetését.

Az így kihirdetett törvénytörvény már nem vagy kevésbé szembetűnő módon tartalmazta a vitás kérdéseket. A kihirdetett törvény finomította a Számvevőszék elnökének szervezetszabályozó hatáskörére vonatkozó rendelkezést,⁴²⁵ bővített és tartalmilag némileg változtatott az egyoldalú kinevezésmódosítás esetén kérhető felmentés szabályain,⁴²⁶ nem tartalmazta a végkielégítés esetére kilátásba helyezett korlátozó rendelkezéseket, valamint a köztisztviselői és közzszolgálati ügykezelői jogviszony átalakulásának elmaradása esetére az Mt. munkáltatói általi felmondásának szabályait rendelte alkalmazni.⁴²⁷

2023-ban következett be végül a *fordulat*. A jogalkotó módosította a szabályozást, amely szerint a számvevői jogviszony az Állami Számvevőszék mint munkáltató és a számvevő mint foglalkoztatott között a számvevői közzszolgálati szerződéssel jön létre. A számvevői közzszolgálati szerződést módosítani csak az Állami Számvevőszék

⁴²¹ Lásd köztársasági elnöki iromány 2. pontja.

⁴²² Ez lett volna az Ásztv. 18. § (8) bekezdése.

⁴²³ Lásd köztársasági elnöki iromány 3. pontja.

⁴²⁴ Lásd köztársasági elnöki iromány 4. pontja.

⁴²⁵ Lásd Ásztv. 8. § (2) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁴²⁶ Lásd Ásztv. 15. § (2a) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁴²⁷ Lásd Ásztv. 35. § (7) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

és a számvevő közös megegyezésével lehet.⁴²⁸ A módosítás részletes indokolása egyértelműen fogalmaz: „A szabályozás a korábbi hierarchikus felfogással szemben a mellérendeltség elemeit igyekszik érvényesíteni. A szerződést módosítani csak az Állami Számvevőszék és a számvevő közös megegyezésével lehet, mely a munkáltató számára egyoldalú kinevezésmódosítást lehetővé tévő korábbi szabályozáshoz képest jelentős garanciát nyújt a foglalkoztatottak számára, ezzel is hozzájárulva a számvevők független és befolyásmentes munkavégzésének biztosításához.”⁴²⁹

Eltérő fejlődési pálya II.: Az Ogytv. módosítása

Mint említettem, az Állami Számvevőszékhez hasonló módon az *Országgyűlési Hivatal* sem került a Kút. szabályozási körébe. Az Országgyűlési Hivatal esetében azonban eltérő szabályozási megoldással találkozhatunk az Állami Számvevőszékhez képest. A Kttv. úgy fogalmaz ugyanis, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.⁴³⁰ Az Ogytv. pedig azokat a szabályokat rögzíti, amelyeket nem kell alkalmazni a hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyban állókra.⁴³¹ Az Ogytv. XII/A. fejezet hatálya az Országgyűlés Hivatala főigazgatójának, az Országgyűlés Hivatala köztisztviselőinek közszolgálati jogviszonyára, valamint a jelzett fejezet kifejezett rendelkezése esetén az Országgyűlés Hivatalánál foglalkoztatott munkavállalókra terjed ki.⁴³² Az Ogytv. XII/A. fejezete a Kttv. és Ogytv. 2017. évi módosításával lépett hatályba.⁴³³ A módosító törvény általános indokolása szerint az országgyűlési tisztviselők jogállásának módosítását az Országgyűlés közjogi helyzetére,⁴³⁴ a Hivatal független és hatékony működéséhez fűződő kiemelkedő közérdekre tekintettel, valamint a más rétegeknél már bevezetett „életpálya modellek” mintájára felépített saját életpálya kialakítása indokolja. A jogalkotó indokolásában

⁴²⁸ Ásztv. 15. § (1a), (2) bek. (2023. január 1-jétől hatályos szöveg szerint.)

⁴²⁹ Lásd 2022. évi LXXIX. törvény végső előterjesztői indokolása az Állami Számvevőszék szervezetével és működésével, valamint a nemzetiségek jogaival összefüggő egyes törvények módosításáról. Részletes indokolás a 7. §-hoz.

⁴³⁰ Kttv. 2. §.

⁴³¹ Ogytv. 124/B. § (8) bek.

⁴³² Ogytv. 124/B. § (1) bek.

⁴³³ 2017. évi CLXXXVII. törvény a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról (a továbbiakban: Ogytv. Módtv.).

⁴³⁴ Lásd ERDŐS–TÉGLÁSI 2018a: 97.

kifejti, hogy a módosítással „kialakított életpályamodell, előmeneteli rendszer tükrözi az országgyűlési köztisztviselői jogviszony presztízsét, megteremti az egyensúlyt a belefektetett szaktudás, a minőségi munka és díjazás, valamint a különböző hatalmi ágakban dolgozók elismertsége között”.⁴³⁵ Azaz a módosító szabályozás mögött ebben az esetben is az itt dolgozók illetményének „emelési” szándéka húzódik meg. Az indokolás a Kttv.-t háttérjogszabályként „meghagyja”, az eltéréseket pedig a Hivatalban ellátott „magas szintű szakmai feladatokkal”, valamint a Hivatalra jellemző „szervezeti és működési sajátosságokkal” indokolja. Azt, hogy ilyen sajátosságok alatt mit kell érteni, nem részletezi a jogszabály indokolása. Az indokolás analógiaként megemlíti az Állami Számvevőszék példáját, s utal arra, hogy e két szerv kulcsfontosságú az Országgyűlés funkcióellátásának biztosítása miatt.⁴³⁶ Az azonban – visszatérve a Küt. jogpolitikai céljaira – már nem derül ki, hogy a Küt. által felvázolt keretszabályok miért nem felelnek meg e két szerv háttérszabályozásaként.

A NAV SZJTV. CÉLJAI ÉS HATÁLYA

A NAV szjtv. jogpolitikai céljai

2021. január 1-jén hatályba lépett a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: NAV szjtv.),⁴³⁷ amely a 2010-ben megkezdett *szervezeti integrációs* folyamatot zárta le.⁴³⁸ E folyamat kezdő lépéseként a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAV tv.) egy szervezetbe integrálta a korábban önállóan működő adóhivatalt és vámhatóságot,⁴³⁹ ezáltal létrehozott egy sajátos – részben államigazgatási, részben rendvédelmi – szervezetet.⁴⁴⁰

Ez a szervezet személyi állományának jogállása tekintetében azt eredményezte, hogy amíg a kormánytisztviselők esetében a Kttv., addig a pénzügyőrök vonatkozásában a Hszt. adta a NAV tv. háttérszabályait, és a NAV tv. ezekhez képest határozott meg eltérő rendelkezéseket. A NAV szjtv. elsődleges célja tehát, hogy *a személyi állomány*

⁴³⁵ Az Ogytv. Módtv. általános indokolása.

⁴³⁶ Az Ogytv. Módtv. általános indokolása.

⁴³⁷ A törvény szabályainak részletes magyarázata 2022-ben készült el. Lásd MAGASVÁRI–RAB–SZABÓ 2022.

⁴³⁸ A folyamat egy jelentős részét részletesen lásd BÉRCES 2014: 9–30.

⁴³⁹ Lásd MAGASVÁRI 2020: 37–46.

⁴⁴⁰ KISS–HAZAFI 2019: 55–57. Linder Viktória jelzi, hogy ez nem egyedülálló gyakorlat a nemzetközi térben. Lásd LINDER 2014C: 23–24; MAGASVÁRI 2015a: 88–90.

integrációja is megvalósuljon. Ennek érdekében egy olyan új adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony jött létre, amely a pénzügyőrökre és a kormánytisztviselőkre – figyelemmel azok sajátos követelményeire – egyaránt vonatkozik.⁴⁴¹ A NAV szjtv. a NAV teljes személyi állományát (és egyúttal teljes terjedelemben és valamennyi szabályozási kérdésben is) „leválasztja” a közzszolgálat egyéb szolgálati jogviszonyainak szabályozásáról. A kormánytisztviselőkre és pénzügyőrökre vonatkozó eltérő szabályozás a gyakorlatban sokszor igen komoly feszültséget okozott az állományon belül. Éppen ezért, a törvényjavaslathoz fűzött előterjesztés érvelése rámutat arra, hogy csak „a tényleges, napi szinten egyenruha- és fegyverviselésre kötelezett állomány lásson el olyan feladatokat, amelyek kifejezetten indokolják e speciális pénzügyőri státusz meglétét”. A NAV szjtv. másik célja az illetmény- és előmeneteli rendszer átalakítása. Az új törvény a szabályozás életpálya jellegét (így például a szolgálati idő szerepét, a tervszerű előmenetelt) megtartotta, ugyanakkor a korábbi kötöttségeket jelentősen oldotta, és rugalmasabb megoldásokat vezetett be (így például megtartotta az előmenetel során a szenioritást, de szakított az illetményalapból történő alapilletmény-számítással). Ahogy az indokolásban olvasható, „a cél a hatályos előmeneteli rendszer életpálya jellegének megtartása, vagyis a bizonyos fajta tervszerű, előrelátható, reálisan elérhető előmenetel biztosítása a szolgálati pályán. A teljesen kötött rendszert ugyanakkor indokolt oldani, hogy lehetőséget adjon a teljesítményalapú bérezésre”. Ennek indoka a jogalkotó szerint, hogy „a szervezet magas szakmai színvonalú működőképességének fenntartásához elengedhetetlen egy olyan illetmény- és előmeneteli rendszer felépítése, amely egészséges átmenetet képez a szolgálatot élethivatásként definiáló, és ennek megfelelően ellentételező hivatásos életpályák és a piaci viszonyok között”.⁴⁴² A NAV szjtv. tehát a Kit.-tel és a Küt.-tel szemben bizonyos szempontból a hivatásos közzszolgálat értékeit is megőrzi (erre később még részletesebben is visszatérek).

A NAV szjtv. személyi, szervei és tárgyi hatálya

A törvény hatálya a NAV *személyi állományára* terjed ki.⁴⁴³ A NAV személyi állománya *adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyban* álló tisztviselői státuszú foglalkoztatottakból, pénzügyőri státuszú foglalkoztatottakból, munkaviszonyban álló munkavállalókból, valamint tisztjelölti jogviszonyban álló pénzügyőri tisztjelöltekből

⁴⁴¹ Erről részletesebben lásd MAGASVÁRI 2021C: 69–85.

⁴⁴² A fejezetrészben valamennyi szó szerinti idézet forrása: A NAV szjtv. általános indokolása.

⁴⁴³ NAV szjtv. 1. § (1) bek.

áll. A NAV személyi állományába tartozó munkavállalókra az Mt. rendelkezéseit a NAV szjtv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.⁴⁴⁴ Tárgyi hatályát nézve utalni kell arra, hogy ez esetben is egy olyan jogszabályról beszélhetünk, amelynek nem háttérszabálya valamilyen másik foglalkoztatási törvény (például Kttv., Hszt., Kit. vagy esetleg Mt.), hanem minden pragmatikaelemet magában foglal.⁴⁴⁵

KÖZSZOLGÁLATI JOGALKOTÁS – SZERVEZETI FRAGMENTÁCIÓ – POLITIKAI KORMÁNYZÁS

A szervezeti fragmentáció és a közszolgálati jogalkotás összefüggései

Lőrincz Lajos örök érvényű megállapítása esetemben is irányadó, miszerint a közigazgatás (ezen belül államigazgatás) gépezetét (azaz a szervezetet) a személyi állomány tartja működésben.⁴⁴⁶ Éppen ezért nagy figyelmet igényel a *közigazgatás személyzetpolitikai* célkitűzéseinek meghatározása, és ennek alapján a koherens módon kialakított *közigazgatási pragmatika* szabályozása. Lőrincz Lajos a közigazgatási személyzetpolitika és pragmatika összefüggéseinek mibenlétével kapcsolatban összegzi, hogy „[a] közigazgatási személyzeti politika a közigazgatásban alkalmazottak kiválasztására, alkalmazási feltételeik meghatározására, képzésére, továbbképzésére, képesítésére, bérezésére, előmeneteli feltételeire és lehetőségeire vonatkozó, hosszú távra szóló, egymással összhangba hozott, valamilyen formában deklarált elképzelések, célkitűzések összessége”.⁴⁴⁷ Érdemes tehát e gondolatok mentén értékelni napjaink közszolgálati jogalkotásának jellemzőit.⁴⁴⁸

2010 óta *dinamikus változás* jellemzi Magyarországon a szűkebben⁴⁴⁹ és a tágabban⁴⁵⁰ értelmezett közszolgálati jogalkotást egyaránt.⁴⁵¹ A Kttv. személyi hatálya

⁴⁴⁴ NAV szjtv. 2. §.

⁴⁴⁵ Lásd MAGASVÁRI 2021b: 54–55.

⁴⁴⁶ LŐRINCZ 2010: 257.

⁴⁴⁷ LŐRINCZ 1986.

⁴⁴⁸ Ennek humánerőforrás-menedzsment szempontú vizsgálatára lásd PAKSI-PETRÓ 2023a.

⁴⁴⁹ Lásd például az alábbi tanulmányt: HORVÁTH I. 2023. Ugyanitt lásd még PETROVICS 2023.

⁴⁵⁰ Elsődlegesen a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) fokozatos hatályvesztésére gondolok. Lásd ennek körülményeiről például HORVÁTH I. 2020: 32–39; HORVÁTH I. – KÁRTYÁS 2021: 1–17.

⁴⁵¹ A szűkebben értelmezett közszolgálati jogalkotást már 2010 előtt is folyamatos jogszabályi módosítások és esetenként erőteljes irányváltások jellemezték. Erről az időszakról elsősorban lásd HAZAFI 2009a; LINDER 2010a; GAJDUSCHEK 2011.

eredetileg nagyon széles körben húzta meg személyi, szervei és tárgyi hatályát; így az többek között a minisztériumok kormánytisztviselőire, a szakmai vezetők jogállására, valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek kormánytisztviselőire egyaránt kiterjedt.⁴⁵² A szervezeti fragmentáció azonban már 2016-ban erőre kapott, hiszen az Áttv. kifejezetten a járási hivatalok, majd a vármegyei és fővárosi kormányhivatalok foglalkoztatottjaira fókuszált.⁴⁵³ A jogalkotási folyamat betetőzéseként aztán 2019-ben a Kit. jelentősen átalakította a közigazgatás foglalkoztatási jogviszonyainak struktúráját. Új jogi kategóriákat hozott létre, a Kttv. és az Áttv. hatályát lényegesen átszabta, utóbbi törvényt hatályon kívül is helyezte. A Kit. hatálya a központi (például minisztériumok, központi hivatalok) és a területi (például fővárosi és területi kormányhivatalok) kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kormányzati szolgálati jogviszonyára terjed ki. A Kttv. ugyanakkor napjainkban elsősorban a helyi önkormányzatok igazgatási szerveinek (például polgármesteri hivatalok) köztisztviselőire és közzszolgálati ügykezelőire vonatkozik. Szinte a Kit. megjelenésével egy időben a Riasztv. átalakította a vegyes profilú államigazgatási szervek⁴⁵⁴ foglalkoztatási rendszerét is.⁴⁵⁵ A Kttv. hatályának kiüresedése még 2020-ban sem érkezett el nyugvópontjára. A Küt. hatálybalépésével különálló (keret)szabályozás alá kerültek az úgynevezett különleges jogállású szervek, így kutatásom szempontjából egyebek között az autonóm államigazgatási (például Gazdasági Versenyhivatal) vagy az önálló szabályozó szervek (például Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság) köztisztviselői. A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok differenciálódása 2021-ben tovább folytatódott, a Kttv. hatálya alól kikerültek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetrendszerében szolgálatot teljesítő kormánytisztviselők. Rájuk a NAV szjtv. vonatkozik.

A Ksztv. „kiüresítését” jól láthatóan szinte párhuzamosan a Kttv. „kiüresítése” kísérte. A Kttv. helyett sorra megjelenő közzszolgálati törvények *jogpolitikai céljai* (pontosabban a törvények általános indokolásai) rámutatnak arra, hogy bár a jogalkotó esetenként számos személyzetpolitikai célkitűzést megjelöl, ám mégis az egyes törvények viszonyában a közös nevezőt az illetmény- és előmeneteli (vagy munkavégzési) rendszerek fejlesztésére való törekvés és ennek szervezeti szempontok mentén történő fragmentációja adja. Bizonyos értelemben tehát leegyszerűsíti

⁴⁵² HAZAFI 2019d: 217–228.

⁴⁵³ Erről részletesebben lásd GYÖRGY 2019c: 99–110.

⁴⁵⁴ Erről részletesebben lásd HAZAFI 2015a: 90–91; HORVÁTH A. 2014.

⁴⁵⁵ Mint említettem, ebbe a folyamatba illeszkedett a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény (Haj. tv.) elfogadása is.

a jogalkotó a közszolgálati életpálya fogalmát.⁴⁵⁶ Egy-egy új életpálya bevezetését elsősorban valamilyen bérpolitikai intézkedés eszközének tekinti. Ez persze nem minden esetben jelenti azt, hogy csak az előmeneteli és illetmény szabályokat érintik ténylegesen a változások (sőt, ezt majd alább részletezem). Ám a jogalkotó értelmezése sokszor ennek indokoltságát emeli ki. A közszolgálati jogalkotás az Áttv. hatálybalépésétől kezdve kissé eltávolodott a közigazgatási stratégiai és fejlesztési programokban megfogalmazott személyzetpolitikai célkitűzésektől, vagy legalábbis átértelmezte azokat. Ezzel kapcsolatban Linder Viktória megállapításai árnyalják a folyamat értékelését; szerinte a közszolgálati pragmatika egységes „arculatát” meghatározó személyzeti politika valójában hazánkban soha nem is létezett.⁴⁵⁷ Ennek ellenére azt gondolom, hogy egyfajta sajátos egységesítési szándék mégiscsak kiolvasható a jogalkotás trendjeiből. Ezt elsősorban azonban nem a közigazgatási személyzetpolitika és pragmatika koherens kialakításának szándékai, hanem sokkal inkább az egyes közigazgatási ágazatok, szervek jellemzői, érdekérvényesítő képességei befolyásolják. (Ez sem feltétlenül új keletű jelenség, Hazafi Zoltán már az 1992–2009 közötti időszak vonatkozásában is meghatározónak tartotta ezt egy-egy szerv „közszolgálati” munkáltatóvá alakítása során, noha Sipos-Szabó Zsannet jelzi a korszakban, hogy az ágazati differenciáltság jóval kevésbé jellemző a Ktv. esetében, szemben a Kjt.-vel.)⁴⁵⁸ Mint jól látható a fentiekben, a folyamatokat az sem segítette, hogy érdemi érdekegyeztetés egyik új törvény előkészítése során sem valósult meg (a Kit. és Riasztv. esetében erről részletesebben is írtam).

A jogalkotó ennek mentén gyakorlatilag *háromféle igazgatási ágazat* szerint különbözteti meg a közigazgatás személyi állományára vonatkozó jogi szabályozást; a kormányzati, az önkormányzati és a különleges jogállású szervek igazgatását (szervezetét és személyzetét) választja el egymástól. Fontos kérdés azonban, hogy következetesen megvalósul-e a jogalkotó rendszeralkotó elképzelése. A *Kit.* szerint – ahogy arról fentebb már esett szó – a kormányzati igazgatás fogalma a köz-igazgatásnak azt az önálló alrendszerét takarja, amely a Kormány irányítása alá tartozó szervezetrendszerre és személyi állományra vonatkozó szabályokat foglalja magába.

A fogalom tartalma azonban *nem teljes körű*, ami két irányból – egyrészt jogalkotási, másrészt szervezeti okokkal – magyarázható. Egyrészt *jogalkotási problémaként* azonosítható a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szervek és kormánytisztviselők helye a Kttv.-ben.⁴⁵⁹ Megítélésem szerint a Kttv. megkérdőjelezhetően

⁴⁵⁶ Hiszen – ahogy fentebb már írtam – a közszolgálati életpálya fogalmának bővebb a jelentéstartama, nem csak illetményfejlesztést jelöl. HAZAFI 2019c: 78–80; PETROVICS 2019b: 191–193.

⁴⁵⁷ LINDER 2018a: 85. Lásd még LINDER 2010a; HAZAFI 2009d.

⁴⁵⁸ HAZAFI 2009b: 10. Lásd még HAZAFI 2008; SIPOS-SZABÓ 2008b: 47.

⁴⁵⁹ Lásd Kttv. 1. § (1) bekezdésének c) pontja.

nevesíti rendelkezései között e szervek kormánytisztviselőit, ugyanis ők már a Kit. hatálya alá tartoznak. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) szerint a jogszabály(ok)nak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkezni(ük). Ugyanakkor a szabályozási tartalom értelmezésének alapfeltétele, hogy a címzettek számára az életviszonyukat rendező jogszabály, ez esetben a jogviszonyukat szabályozó közszolgálati törvény egyértelműen beazonosítható legyen.⁴⁶⁰ Ezt erősítő szabály, ami szerint a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy azok illeszkedjenek a jogrendszer egységébe.⁴⁶¹ A Jat. külön rendelkezik a jogrendszer folyamatos felülvizsgálatáról, ennek körében utal arra, hogy a Kormány tagja gondoskodik a (feladatkörébe tartozó) tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során az elavult, szükségtelemmé vált; a jogrendszer egységébe nem illeszkedő; a normatartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről vagy megfelelő módosításáról.⁴⁶²

Másrészt egyértelműen *szervezeti okokra* és jellemzőkre vezethető vissza például a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál vagy a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél korábban kormánytisztviselőként foglalkoztatottak „kimaradása” a Kit. hatálya alól. Erre tökéletes példa a NAV, amely szintén a Kormány irányítása alatt áll, ám a jogalkotói indokolások alapján a specialitásai miatt mégsem képezi a kormányzati igazgatás részét, s a NAV szervezetére és személyzetére is önálló jogállási szabályok vonatkoznak. Ugyancsak elmondható, hogy a Kormány irányítása alatt álló szervezetrendszer részét képezik a Kit. hatálya alá nem vagy csak részben tartozó rendvédelmi, katasztrófavédelmi, vízügyi igazgatási szervek, azonban a speciális feladatkörök és az ágazati szabályozás különleges szervi vagy személyi jogállás kialakítását követeli meg.⁴⁶³ Speciális jellegükre figyelemmel szintén nem tartoznak ide azok a költségvetési szervek, amelyek bár kormányzati irányítás alá tartoznak, azonban nem sorolhatók a Kit. tételesen felsorolt kormányzati igazgatási szerveinek a körébe (jellemzően az ágazati igazgatási tevékenységet kiszolgáló, közhatalmat nem vagy kevésbé gyakorló, költségvetési formában működő háttérintézmények tartoznak ide, például a Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Levéltár).⁴⁶⁴

Végül, ahogy említettem, a Kit. 2. § (4) bekezdése értelmében kizárólag a *fővárosi és vármegyei kormányhivatalok* minősülnek területi kormányzati igazgatási szerveknek, ebből fakadóan tehát ugyancsak nem tartoznak a kormányzati igazgatási szervek

⁴⁶⁰ Jat. 2. § (1) bekezdése.

⁴⁶¹ Jat. 2. § (4) bekezdésének b) pontja.

⁴⁶² Jat. 22. § (1) bekezdésének a), b), d) pontjai. Lásd továbbá KÖBEL – T. KOVÁCS 2019: 150.

⁴⁶³ JUHÁSZ–LUDÁNYI 2021: 31–35.

⁴⁶⁴ JUHÁSZ–LUDÁNYI 2021: 46–47.

körébe – annak ellenére, hogy a Kormány irányítása alatt állnak – a rendvédelmi szervek és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi és helyi szervei, amelyekre külön jogszabályok vonatkoznak. Ez azt eredményezi, hogy a Kit. nemcsak a „területi kormányzati igazgatási szervek” és a „központi kormányzati igazgatási szervek területi szervei” kifejezéseket használja, hanem a „központi államigazgatási szervek területi szervei” és a „területi államigazgatási szervek” terminológiát is alkalmazza helyenként.⁴⁶⁵ Mindemellett a kormányzati igazgatás fogalmával a jogalkotó egészen egyértelművé tette, hogy a nem miniszterialisan működő különös hatáskörű központi államigazgatási szervek egységesen a kormányzat, nem az ágazati tárcaérdekek alapján kellene hogy működjenek. Ez egyrészt kifejezi a Kormány államigazgatáson belül megerősített státuszát, másrészt hozzájárulhat a kormányzati feladatok egységes központi, illetve területi szintű végrehajtásának hatékony(abb) megszervezéséhez. A területi kormányzati igazgatási szervekkel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy bár a dekoncentrált szervekre vonatkozó szabályozás a Kit. hatálybalépése előtt is jobbra önálló jogszabályokban öltött testet, ám ehhez képest a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok kiemelkedő szerepére utal az, hogy a jogalkotó ez utóbbiakat *sui generis* módon, a központi kormányzati igazgatási szervekkel egy törvényben, önálló fejezetben szabályozza. Ahogy a Kúria 2/2020. számú KJE határozata arra rámutat, a Kit. 2. §-ában, illetve a Ksztv. 1. § (2) bekezdésében meghatározott felosztás nem a működési terület (illetékeség) alapján, hanem a központi államigazgatásban betöltött szerep, irányításfelügyelet, valamint feladatellátás szerinti tagozódást követi.⁴⁶⁶ Amíg tehát a kormányzati igazgatási szervek betagozódnak a közigazgatási hierarchiába, addig a bizonyos fokú autonómiával rendelkező önálló szabályozó és autonóm államigazgatási szervek a különleges jogállású szervek körébe kerültek.

A differenciálódás (a jogalkotói értelmezés szerinti szervezeti alapú egységesítés) a Küt. vonatkozásában *sem teljesen következetes*. Ugyanis vannak olyan autonóm szervek, amelyek nem a Küt. által kijelölt úton, hanem eltérő fejlődési pályán haladnak tovább, ami tovább bontja az egyébként is „töredező” közszolgálati jogviszony szerkezetét. Ez az Országgyűlés Hivatalát és az Állami Számvevőszéket érinti, minden bizonnyal e szervek erős érdekérvényesítő „ereje” játszhatott szerepet a sajátos haladási irányok meghatározásában. Azonban idekívánczó megjegyzés, hogy amennyiben nem vitatjuk az úgynevezett államhatalmi szervek hivatalainak helyét a Küt. foglalkoztatási rendszerében,⁴⁶⁷ úgy a Jat. 3. §-ának megfogalmazására szükséges utalni, ami alapján az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy

⁴⁶⁵ Lásd HEGYESI–LUDÁNYI 2021b: 479–492; SZALAI 2019: 10.

⁴⁶⁶ Lásd HEGYESI–LUDÁNYI 2021b.

⁴⁶⁷ Erről a szakirodalomban – sőt az egykori NKE KTK Közzolgálati Jogi Tanszékének kollektívájában – is megoszlanak a vélemények. Lásd HAZAFI 2014: 32; GYÖRGY 2014b.

hasznoló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. Ennek ellenére az Ogytv.-nek és az Ásztv.-nek – eltérő jogtechnikai megoldásokkal – a Kttv. és nem a Küt. a háttérjogszabálya.⁴⁶⁸

Utalni kell arra, hogy az európai uniós költségvetési források felhasználásának hatékony ellenőrzését ellátó *intézményrendszert* erősítő intézményeket vezetett be a jogalkotó 2022-ben a Küt.-ben és a Kit.-ben. Autonóm államigazgatási szervként létrejött az Integritás Hatóság⁴⁶⁹ és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság,⁴⁷⁰ illetve az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter munkaszervezetében a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság.⁴⁷¹ Ezzel együtt szigorodtak az *összeférhetetlenségi szabályok* a kormányzati igazgatásban.⁴⁷² Így például felmentéssel megszüntethető a kormánytisztviselő jogviszonya, ha összeférhetetlenségi vagy érdekeltségi nyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közölt vagy mellőzött.

Általánosságban elmondható, hogy a következetességet megkérdőjelezi a törvények hatálybalépése óta bekövetkezett, olykor radikális jellegű *szervezeti változtatások*. Erre legjobb példa lehet a kormányzati főhivatalok szervei körének folyamatos kiüresítése. Ezen belül kifejezetten megemlíthető a korábban kormányzati főhivatalként működő Országos Atomenergia Hivatal önálló szabályozó szervvé való

⁴⁶⁸ A következetesség hiánya sem új keletű. Ahogy Temesi István utal rá, a jogalkotó az Áttv.-vel korábban a helyi államigazgatást is kettészakította, mert a vármegyei kormányhivatalba nem integrált dekoncentrált szervek állománya kormánytisztviselő maradt, s nem lett állami tisztviselő. TEMESI 2018: 285.

⁴⁶⁹ Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény.

⁴⁷⁰ Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvény.

⁴⁷¹ Kit. 29/B. §.

⁴⁷² Az európai uniós költségvetési források felhasználásának hatékonyabb ellenőrzését ellátó intézményrendszer létrehozása, valamint az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti eljárás keretében javasolt intézkedéseknek való megfelelés céljából a jogalkotó szigorította az összeférhetetlenség szabályozását és jogkövetkezményeit. A módosítások az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvény szabályai alapján történtek. Lásd Kit. 107. § (1a) bek.

átalakítása,⁴⁷³ amely már önmagában felveti a szervek közötti „határvonalak” kérdését. A szervezeti változtatások azonban bizonyos esetekben céljukat tekintve is erősen vitathatók. Ennek példája az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetése, s a Hatóság valamennyi feladat- és hatáskörének alapvető jogok biztosához való átadása. A módosító törvény indokolása szerint a biztos a hatósági jogköröket is átveszi.⁴⁷⁴ Az ombudsmani intézmény egyik ismérve, hogy személyes jellegű, és nem hivatal vagy hatóság értendő alatta. Az ombudsmant általában széles körű vizsgálati jogok illetik meg, ügydöntő jogosítványokkal ugyanakkor jellemzően nem rendelkeznek.⁴⁷⁵

A politikai kormányzás hatása a közszolgálati jogalkotásra

Visszatérve a szervezeti fragmentációra, a Kit. nemcsak a szoros értelemben vett, „professzionális” közszolgálati jogviszonyokat szabályozza, hanem magában foglalja a *politikai* és a félig-meddig szakmai, félig-meddig politikai jellegű⁴⁷⁶ *biztosi jogviszonyokat* is. A politikai jellegű pozíciók jogi szabályozásának átalakulása tételesen a Ksztv. – Kttv. – Kit. törvényi háromszög mentén értékelhető. Ebben a kérdésben azonban nem elegendő a jogi szabályozás áttekintése és vizsgálata.

A kormányzás hazánkban változáson esett át az elmúlt években; az így kialakult felsőszintű államigazgatási feladatellátásra a kormányzástani szakirodalom az úgynevezett *politikai kormányzás* kifejezést használja.⁴⁷⁷ Sárközy Tamás szerint a gondoskodó-szolgáltató államokra jellemző módon a magyar államigazgatásban is megjelentek a szakigazgatás felett a szakpolitikák. Ennek köszönhetően gyakori, hogy a tárcák élén nem pártpolitikusok, hanem szakpolitikusok állnak, s ezáltal nagyobb politikai nyomás helyeződik „az eredetileg pártsemlegesen kialakított közigazgatásra”.⁴⁷⁸ A klasszikus minisztériumi vezetési struktúra – amelynek tagja

⁴⁷³ A módosító törvény nem szolgál válasszal a jogállás-változtatás okaira. Mindössze ennyit szól: „A törvény célja [...], hogy az Országos Atomenergia Hivatal jogállás-változásához szükséges szabályozást megteremtse.” Lásd 2021. évi CXIV. törvény végső előterjesztői indokolása az atomenergia-felügyeleti szerv jogállásával összefüggésben egyes törvények módosításáról: Általános indokolás. Ugyanerre a megállapításra jutottak Torma Andrásék is. TORMA et al. 2022: 57.

⁴⁷⁴ 2020. évi CXXVII. törvény végső előterjesztői indokolása az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról: Általános indokolás.

⁴⁷⁵ TAKÁCS A. 2018: 215.

⁴⁷⁶ TAKÁCS E. – VÉRTESY 2021: 715.

⁴⁷⁷ SÁRKÖZY 2017: 51–57.

⁴⁷⁸ SÁRKÖZY 2017: 57.

a miniszter, a parlamenti államtitkár és a közigazgatási államtitkár – kiegészül az egyes aláosztatok élén álló (politikai szak) államtitkárok körével, akik alá tartoznak a hierarchia szerint a helyettes államtitkárok (akik szakmai felsővezetőnek minősülnek a Kit. szabályai szerint). Sárközy Tamás értelmezésében így az államigazgatás átpolitizálódik,⁴⁷⁹ mivel a (politikai szak) államtitkárok fölénybe kerülnek a közigazgatási államtitkárral szemben.⁴⁸⁰ A rendszerváltozás közzszolgálati filozófiájának középpontjában a politika és a közigazgatás merev elválasztása, a politikai és szakmai szintek elhatárolása állt.⁴⁸¹ Lőrincz Lajos szerint ugyanis amíg a politikusréteg képviseli a változást és a reformot, addig az igazgatási réteg a stabilitásra, állandóságra törekszik, a szakértői réteg pedig a speciális szakértelmet adja.⁴⁸² Mindez azonban egyensúlyt is megkövetel a viszonyrendszerben.⁴⁸³

Napjainkban viszont úgy tűnik, hogy a „mindennapi” kormányzati munkában a „bürokratikus elem”, illetve a szabályozószemlélet egyre visszaszorul, kevesebb szakértői-igazgatási feladat hárul a felsővezetői szintekre.⁴⁸⁴ Az erős kormányzásnak köszönhetően a „politikai kreativitás” szerepe megnövekedett. Orbán Balázs szerint „erős állam nélkül nem beszélhetünk erős országról sem”. Az erős állam értelmezésében tehát – és ezt a Miniszterelnökségen akkor⁴⁸⁵ betöltött államtitkári minőségéből fakadóan tekinthetjük akár hivatalos, a szaktárca törvény mögött meghúzódó jogpolitikai szándékaként is⁴⁸⁶ – nem jelent egyben nagy államot is. Az állam azokon a területeken avatkozik be, ahol az szükséges, ahol nem szükséges, onnan „visszavonul”.⁴⁸⁷ Az erős állam ugyanakkor nemcsak mérethatékonysági kérdésekkel értékelhető, hanem a *közigazgatás és politika* kapcsolatán keresztül is.⁴⁸⁸ Orbán Balázs szavaival élve, amíg a rendszerváltozást megelőző szocialista zsákmányrendszer⁴⁸⁹ tézisszerűen határozta meg a politika-közigazgatás viszonyrendszert,

⁴⁷⁹ A politológia ismeri az úgynevezett „lecsapható fejű állam” koncepcióját, amely ma is gyakori, és a hierarchia bizonyos szintjéig a személyállomány politikai okokra vezethető cseréjét jelenti.

HORVÁTH A. 2013b.

⁴⁸⁰ SÁRKÖZY 2017: 57.

⁴⁸¹ GYÖRGY 1992.

⁴⁸² LŐRINCZ 2010: 259–260.

⁴⁸³ HAZAFI 2009c.

⁴⁸⁴ KIS 2018.

⁴⁸⁵ A 2022-ben kezdődő kormányzati ciklusban már a miniszterelnök politikai igazgatója tisztséget töltötte be.

⁴⁸⁶ T/3610. számú törvényjavaslat a kormányzati igazgatásról.

⁴⁸⁷ *Új utakon a közzszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai (I. rész)* [é. n.]. Interjú Orbán Balázssal.

⁴⁸⁸ BIHARI 1980.

⁴⁸⁹ LŐRINCZ 1996: 157, 85–113.

addig, ami ezután következett, annak antitézise volt. Értelmezésében összességében a *szintézist* a politikai kormányzás jelenti.⁴⁹⁰ Mindezt Kis Norbert azzal egészíti ki, hogy az e-kormányzás lehetőségei nemcsak a politika-állampolgár, de a közigazgatás-állampolgár viszonyában is változásokat indukáltak. Ennek folyománya, hogy a politikus és tisztviselő viszonyában is „valami új minőség” jöhet létre. A politikus és a tisztviselő⁴⁹¹ közötti határ – amit közvetlenül a politikasemlegesség, közvetetten pedig az alávetettség elve, továbbá a közigazgatás törvénynek való alárendeltsége teremt meg – relativizálódása⁴⁹² hosszú távon egy „rugalmasabb együttműködést” alakíthat ki a közfeladatok ellátása során.⁴⁹³ A politikai kormányzás tehát nem éles határvonalakban, hanem a politika/szakpolitika vezérelte együttműködésben gondolkodik.⁴⁹⁴

Ez a szemlélet a felsővezetők foglalkoztatási jellegű szabályozásában is fellelhető. Megmutatkozik abban, hogy a politikai (felső)vezetőkre és a szakmai (felső)vezetőkre vonatkozó jogállási szabályok ugyanabban a törvényben találhatók,⁴⁹⁵ és különös jogállási szabályaik az általános tisztviselői szabályok analógiájával alkalmazhatók. Mindezek a változások egyebekben hozzájárultak a Kttv. és a Ksztv. fokozatos hatályvesztéséhez is. Adódik a kérdés, vajon indokolható-e a politikai (felső)vezetők jogállási szabályainak a kormányzati szolgálati jogviszony bázisán való elhelyezése.

Közzszolgálati jogi szempontból a kérdés tisztázását segíti annak eldöntése, hogy a politikusi réteg szereplői elméletileg a közzszolgálat fogalma alá tartoznak-e, a „közzszolgálati alkalmazottak” körébe sorolhatók-e. Egyetértek azzal a felfogással, amely szerint a közzszolgálati alkalmazott fogalmának kritériuma, hogy a szolgáltatást nyújtó alkalmazottak professzionális tudással rendelkező, a pályát élethivatásnak tekintő, lojális (de nem azonosuló) dolgozók,⁴⁹⁶ akiknek a jogviszonya szakképesítés alapján, határozatlan időre jön létre. A politikai (felső)vezetők kinevezési

⁴⁹⁰ *Új utakon a közzszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai* (II. rész) [é. n.]. Interjú Orbán Balázssal.

⁴⁹¹ A politikusi és szakértői szerepekről részletesebben lásd LŐRINCZ 2010.

⁴⁹² Ezt a tendenciát az OECD főtisztviselőkről szóló tanulmánya is alátámasztja. GERSON 2020: 60–61.

⁴⁹³ *Új utakon a közzszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai* (II. rész) [é. n.]. Interjú Kis Norberttel.

⁴⁹⁴ Crosby és Bloomberg szerint a tradicionális közigazgatás és az új közmenedzsment mellett megszületőben van egy „új megközelítés”, ami jelentősen összetettebbé teszi a főtisztviselők szerepét. BRYSON–CROSBY–BLOOMBERG 2014: 445–456.

⁴⁹⁵ A politikai szolgálati jogviszony különös rendelkezései a Kit. Ötödik Részében, a biztosi jogviszony speciális szabályai a Hatodik Részben, míg a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló szakmai (felső)vezetők joganyaga a Hetedik Részben található.

⁴⁹⁶ GYÖRGY 2018d: 19–20.

és alkalmazási feltételei ettől lényegesen eltérők,⁴⁹⁷ akik bár közszolgálati jellegű tevékenységet folytatnak, de nem tekinthetők hagyományos értelemben véve közszolgálati alkalmazottaknak. Velük szemben nem feltétlen elvárás az adott szakma professzionális ismerete, és igen nagy részük a politikai váltógazdálkodás szereplőjévé válik.⁴⁹⁸ Noha az érvelés alapján a közigazgatási és helyettes államtitkárok – mint szakmai felsővezetők – közszolgálati alkalmazottaknak minősíthetők, mégis árnyalja a helyzetüket, hogy a Kit. 233. § (1) bekezdése és a 240. § (1) bekezdése szerint a felmentésüket nem kell megindokolni.⁴⁹⁹ Amennyiben ezt a nézőpontot elfogadjuk, úgy Horváth István megállapításai helyet érdemelnek.⁵⁰⁰ Szerinte, ha a Jat. – fentebb már idézett – kritériumszabálya⁵⁰¹ alapján az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni, akkor a képlet akár meg is fordítható; tehát a különböző életviszonyok lehetőleg kerüljenek eltérő jogszabályba.⁵⁰²

A közjogi reguláció és az ezzel összefüggő szervezeti fragmentáció érdekes következménye, hogy a Kit. (és kevésbé differenciaspecifikus módon a többi közszolgálati törvény egyaránt) nemcsak közszolgálati jogi, de számos *szervezeti jogi normát* tartalmaz.⁵⁰³ Ennek megfelelően a Kit. hatálya két jól elkülöníthető részre bomlik; egyrészt a kormányzati igazgatási szervek szervezeti szabályaira (főleg közigazgatási szervezeti jogi normák), másrészt a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott személyek munkavégzési szabályaira (közszolgálati anyagi és alaki jogi normák). Ez a jelenség mindenképpen a közszolgálati jog közjogi integráltságát erősíti (szemben a jogviszony tartalma esetében jelzett, nyitottabb irányba ható munkajogias jogintézményekkel). A megkülönböztetésből fakadó alkalmazásbéli

⁴⁹⁷ Lásd például Kit. 196. §.

⁴⁹⁸ GYÖRGY 2018d: 20.

⁴⁹⁹ Ugyancsak ezt erősítik a 2022. évi módosítások a közigazgatási államtitkár illetményének megállapítását érintően. Ennek megfelelően a miniszterelnök állapítja meg a közigazgatási államtitkár illetményét, amely akár el is térhet a Kit. 1. mellékletében foglalt felső sáv összegétől. Lásd 2022. évi VII. törvény egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról 98. §.

⁵⁰⁰ HORVÁTH I. 2019: 196.

⁵⁰¹ Jat. 3. §.

⁵⁰² Ez nem csak a Kit.-et érintő probléma. A politikai pozíciók szabályozása az önkormányzati ágazat esetében sem feltétlenül következetesen történik, erre elég csak példaként említeni a polgármester jogállásának szabályozását, amely teljesen „idegen elemként hat” a Kttv. felépítését szemlélve. Kttv. VII/A. Fejezet. A szabályozás mikéntjére lásd BÉRCES 2016a.

⁵⁰³ Ez nem ismeretlen megközelítés a közép-európai térségben, mint láthattuk: például a cseh közszolgálati törvény szerkezete hasonlít a Kit. szerkezetére. Lásd Act No. 234/2014 Coll. on Civil Service.

nehézségre utal azonban, hogy a szervei szempontból nem a Kit. hatálya alá tartozó szervek esetében a Kit. 1. § (4) bekezdése alapján mégis a Kit.-et kell alkalmazni az érintett foglalkoztatottakra nézve; ilyen szerv például a Nemzeti Földügyi Központ. Említést érdemel, hogy bár a legtöbb szabály átkerült a Ksztv.-ből a Kit.-be, a Ksztv. kevésbé következetes módon még mindig tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek valódi normatartalommal bírnak a politikai szolgálati jogviszony tartalmára (főleg az illetményre)⁵⁰⁴ nézve (sőt a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormányzati főhivatal és központi hivatal vezetőjére és helyettesére is).⁵⁰⁵ Még a Ksztv.-ben található szabályok sem homogének az egyébként hasonló jogállások esetében. Amíg a miniszteri biztosra kötöttebb, addig a miniszterelnöki és kormánybiztosra kevésbé kötött szabályok vonatkoznak.⁵⁰⁶

Kevésbé differenciaspecifikus módon, de *szervezeti jogi normákat* tartalmaz a Küt. is, a Küt.-ből „kimaradó” törvények pedig egyértelműen a szervezeti normákat rendező jogállási törvények mellett, azokra épülve találhatók. A rendvédelemhez közelebb álló adó- és rendvédelmi igazgatási területeken a szervezeti fragmentáció nem jelentkezik ilyen formában, a szervezetre vonatkozó szabályokat ugyanis önálló törvények rendezik. (A képet némileg árnyalja, hogy a NAV tv. a NAV szjtv. hatálybalépése előtt az előbbieken említett jogállások mintájára, egyazon törvény keretein belül szabályozta a szervezeti és a személyzeti kérdéseket.) Az önkormányzat személyi állományára ez a szabályozási megoldás ugyancsak kevésbé érvényes, hiszen amíg a szervezeti szabályokat döntően az Möt. rendezi, addig a személyi állományra vonatkozó normák zöme a Kttv.-ben található.

A közszolgálat foglalkoztatási struktúrája az európai közszolgálati rendszerekben

A közszolgálati jogviszonyok differenciálódása nem csak egy hazánkban jellemző tendencia.⁵⁰⁷ A jelenséget az *európai közszolgálati rendszerekkel* foglalkozó összehasonlító közszolgálati jogi szakirodalom alapvetően két okra vezeti vissza. Egyrészt azzal érvelnek, hogy mára a kormányzat *egységes munkáltatóként való megjelenése*,

⁵⁰⁴ A 2022. évi módosítás következtében hozzátehetjük, hogy ezeket a szabályokat minden akadály nélkül tartalmazhatná a Kit. is. A Ksztv. a miniszter, az államtitkár és a miniszterelnök politikai igazgatójának illetménye megállapítását a miniszterelnök diszkrecionális jogkörébe utalja, tehát egyszerűen szabályozza. Lásd 2022. évi VII. törvény.

⁵⁰⁵ Ksztv. 7. § (6) bek.

⁵⁰⁶ Lásd Ksztv. 7. § (6) bek., 38. § (6), (9) bek., illetve 31. §.

⁵⁰⁷ Lásd EUPAN 2020.

az „egységes közszolgálat ideája” eltűnni látszik, jellemző a jogállások decentralizációja, töredezése és sokfélesége, valamint egyre inkább növekszik a magánjogi alapú foglalkoztatás.⁵⁰⁸ Ahogy azt Kun Attila hangsúlyozza, az európai közszolgálati rendszerek tendenciái arra mutatnak, hogy a differenciálódás háttérében sokszor *pragmatikus okok* húzódnak meg (például illetményemelés), amik felülírják a rendszerszemlélet érvényesítését, és a jogalkotás nem a „státusz mikéntje, szimbolikája jegyében” zajlik.⁵⁰⁹ A differenciálódás mögött meghúzódó másik okként az összehasonlítható közszolgálati jogi szakirodalom a klasszikus státuszjellegű „tisztviselői” jogállás *koncentrációját* említi, aminek nyomán a közszolgálati alkalmazás szűkebben vett közhatalmi jellegű ágazatokra való koncentrálása általános európai tendenciaként mutatható ki.⁵¹⁰ Ezzel összefüggésben ugyancsak az európai közszolgálati rendszerek közszolgálati jogalkotásának ismérve a *közjogi foglalkoztatás háttérbe szorulása*, ezzel egy időben a magánjogi alapú foglalkoztatás egyre szélesebb körű térnyerése.⁵¹¹ A tanulmány ugyanakkor arra is rámutat, hogy a magánjogias elemek megjelenése sok esetben nemcsak formai szempontból jelentkezik (azzal például, hogy egy-egy közszolgálati réteg munkajogi szabályozás, munkaviszony hatálya alá kerül), hanem az egyes jogviszonyok tartalma szempontjából is (tehát magánjogias elemek épülnek be a közjogi szabályozásba). Ezt a „Közszolgálati jogi és HR komplex kutatóműhely” keretében zajlott kutatásaink is megerősítették (ahogy azt már ismertettem korábban).⁵¹² A közszolgálati szabályozás *fragmentálódásának* kezelésére számos európai közszolgálati személyzeti rendszerben keretszabályozást alkalmaznak.

A francia közszolgálat kerettörvényi szabályozása

A mintaadó közszolgálati személyzeti rendszerek köréből érdemes Franciaország példáját közelebről is szemügyre vennünk. *Franciaországban* a közszolgálat jogi szabályozása több jogforrási szintből áll.⁵¹³ A személyi állományra vonatkozó szabályokat az Alkotmány, törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek,

⁵⁰⁸ DEMMKE–MOILANEN 2012.

⁵⁰⁹ KUN 2017: 93–95.

⁵¹⁰ KUN 2017: 93–95.

⁵¹¹ KUN 2017: 96.

⁵¹² Lásd HAZAFI 2019f. Továbbá KUN 2017: 96; PETROVICS 2017: 59.

⁵¹³ LŐRINCZ 2003. Lásd még LŐRINCZ 2011.

közigazgatási bírósági döntések tartalmazzák.⁵¹⁴ Témám szempontjából a törvényi szint kiemelése szükséges.

A köztisztviselők jogállását egységes *közzszolgálati kerettörvény* szabályozza, ugyanakkor a keretszabályozáson belül számos igazgatási ágazat esetében saját jogállási törvény található.⁵¹⁵ *Speciális jogállási törvények* rendezik az állami szerveknél, az önkormányzati szerveknél, valamint a kórházi intézményeknél dolgozó köztisztviselők jogviszonyát is.⁵¹⁶ Mint látható, a francia közzszolgálat három nagy igazgatási ágazatra alkalmaz különálló jogi szabályozást. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének *kivételes személyi körök*. Egyes személyi rétegekre az említett három ágazati szabályozáson kívül vagy önálló, *sui generis* szabályozás vonatkozik, vagy pedig a jogállásukra vonatkozó szabályok a kerettörvény egyes rendelkezéseitől eltérhetnek. *Külön törvény* szabályozza a bírák, az ügyészek, valamint a katonák jogállását (a tágabb közzszolgálatot nézve). Ha a szűkebb közzszolgálatot vesszük alapul, akkor szintén önálló jogállással rendelkeznek a parlamenti köztisztviselők és a Kereskedelmi és Mezőgazdasági Kamara alkalmazottjai. A szűkebb közzszolgálaton belül találhatunk úgynevezett *vegyes jogállású köztisztviselőket* is, akik ugyan a kerettörvény hatálya alá tartoznak, ám esetükben a speciális jogállási szabályaik leronthatják az általános kerettörvény bizonyos rendelkezéseit, vagy kiegészíthetik azokat. Idesorolhatjuk a részleges köztisztviselői jogállást (*statut général appliqué partiellement*) – például regionális számvevőszék tanácsosai –, a különös jogállású köztisztviselőket (*statut particulier*), valamint az úgynevezett derogatív köztisztviselői jogállást (*statut dérogatoire*) – például tanárok vagy kutatók.⁵¹⁷ Franciaországban klasszikusan nagy múltú hagyománya van a köztisztviselők közjogi foglalkoztatásának,⁵¹⁸ ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy napjainkban ne találkozhatnánk *munkajogi foglalkoztatással* a közigazgatásban. A személyi állománynak már több mint 20%-a munkavállaló.

Bár a jogi szabályozás pontosan meghatározza, hogy melyik szervnél lehet munkaszerződéssel is foglalkoztatni, ennek elvi alapjai már korántsem ennyire letisztultak, így a bírói jogalkalmazás alakította ki az erre vonatkozó értelmezést. Az értelmezés keretének a bírói jogalkalmazás a *munkáltató jogállását* és az ellátott *tevékenységek jellegét* tekinti. Az előbbi alatt azt kell értenünk, hogy ha a munkáltató

⁵¹⁴ HAZAFI 2019g.

⁵¹⁵ 1983. július 13-i 83-634 törvény. (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.)

⁵¹⁶ HAZAFI 2019g. Lásd továbbá LINDER 2021.

⁵¹⁷ HAZAFI 2019g.

⁵¹⁸ HAZAFI 2017b: 74–103.

közjogi személy, akkor az általa foglalkoztatott személyi állomány is a közjog hatálya alá tartozik, vagyis közszolgálati jogviszonyban áll.⁵¹⁹ Az utóbbi elv pedig azt jelenti, hogy az igazgatási közszolgáltatást (*services publics administratifs*) végzők a közjog hatálya alá tartoznak, míg az ipari, kereskedelmi közszolgáltatásban (*services publics industriels et commerciaux*) dolgozó „munkavállalók” – a közhatalmi jellegű tevékenység hiánya miatt – magánjogi jogviszonyban állnak. A bíróság eleinte különbséget tett a közjogi és a magánjogi szerződés között; közjoginak tekintette a szerződést, ha az alkalmazott közvetlenül részt vett az igazgatási feladatok ellátásában. Később azonban megváltoztatta gyakorlatát, és azt az érvelést alakította ki, hogy a közigazgatási szerveknél a tevékenység jellegére tekintet nélkül valamennyi szerződéses alkalmazott közszolgálati szerződéses jogviszonyban áll.⁵²⁰

Egyes mintaadó közszolgálati rendszerek kerettörvényi szabályozása

Olaszországban szintén *keretjogszabállyal* találkozhatunk, hiszen a 2001. évi 165. számú törvényerejű rendelet⁵²¹ a közigazgatásban dolgozókra állapít meg egyes pragmatikaelemek vonatkozásában (például összeférhetetlenség, jogok és kötelezettségek, felelősség, jogviszony megszüntetése) általános rendelkezéseket.⁵²² Érdekes kérdés, hogy ki számít közigazgatásban dolgozónak a rendelet alkalmazásában. A keretszabályozás hatálya kiterjed az államigazgatásra (beleértve az oktatási intézményeket is), az állam autonóm szabályozás alatt működő vállalataira és igazgatási egységeire. Továbbá a régiókra, a nagyvárosokra és egyéb nagy kiterjedésű településekre; a helyi önkormányzatokra, a hegyközségekre, ezek szövetségeire és egyesüléseire. Ugyanakkor vonatkozik az egyetemi intézményekre; az autonóm szociális lakhatási intézményekre; a kereskedelmi, ipari, kézműipari és mezőgazdasági kamarákra és szövetségeire; valamennyi országos, regionális és helyi nem gazdasági közintézményre; az Országos Egészségügyi Szolgálat igazgatási egységeire, testületeire és szerveire; a Közigazgatás-képviselői Ügynökségre (a közszolgálati munkáltatói szerveket

⁵¹⁹ Kivételek persze itt is akadnak. Például a Banque de France-t mint magánjogi személyt személyi állományával együtt a jogalkotó már a 19. század elején a közjog hatálya alá tartozónak minősítette. Részletesebben lásd HAZAFI 2019g.

⁵²⁰ HAZAFI 2019g.

⁵²¹ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165: Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

⁵²² LINDER 2019b.

képviselő ARAN); valamint az egyéb ügynökségekre is.⁵²³ Mint látható, a jogszabály rendkívül széles szervei körre kiterjed. Az 1990-es években kezdődő reformfolyamat eredményeképpen azonban – amit a szakirodalom a közszolgálat „privatizációjának” nevez – a közjogi foglalkoztatás egyre kevesebb közszolgálati rétegre vonatkozik (javarészt a minisztériumokra, a prefektúrákra, a bírói karra, a diplomáciai testületre, a rendőrségre, az egyetemi tanárokat vagy a magas beosztású tisztségviselőkre).⁵²⁴ Így például a helyi önkormányzati alkalmazottak kollektív szerződések által meghatározott alkalmazási struktúrában élvezhetik karrierútjukat.⁵²⁵

Belgiumban szintén keretszabályozást találunk, és bár igencsak differenciált a közszolgálat, az úgynevezett „Statut Camu” számos rendelkezést tartalmaz olyan pragmatikaelemekre vonatkozóan, amelyek általánosan alkalmazandók minden belga köztisztviselőre.⁵²⁶ *Hollandiában* ugyancsak keretjogszabály rendezi a központi államigazgatási dolgozók jogviszonyát, bár mára ez már jelentősen kiüresedett, s leginkább csak alapvető szintű szabályokat foglal magába.⁵²⁷ *Spanyolországban* az Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) szabályai ugyancsak viszonylag széles körben terjednek ki. Így például a központi-területi közigazgatási szervek mellett az ügynökségekre is e törvényt kell alkalmazni.⁵²⁸

A kelet-közép-európai közszolgálati rendszerek kerettörvényi szabályozása

A posztoszocialista országok közszolgálati foglalkoztatási struktúrái jellemzően *differenciáltak*.⁵²⁹ Így például, ha közelebbről is megvizsgáljuk, *Lengyelországban* a *szűkebben vett közszolgálati jog* forrásai önmagukban is meglehetősen differenciáltak (alkotmányos, törvényi, rendeleti és munkáltatói szinten is megjelennek szabályok). Kiemelkedik

⁵²³ LINDER 2019b.

⁵²⁴ LINDER 2019b.

⁵²⁵ LINDER 2020b: 95.

⁵²⁶ Statut Camu: Arrêté Royal du 2 octobre 1937 Portant le statut des agents de l'État. A rendeletet a 2018 végéig eltelt több mint 80 évben mindössze 37 alkalommal módosították. Lásd LINDER 2019a.

⁵²⁷ Ez az 1929-ben elfogadott Ambtenarenwet (AW). Lásd KUN 2019a.

⁵²⁸ PERES 2019.

⁵²⁹ PETROVICS 2019a: 98–101.

innen a Szejm által 2008. november 21-én elfogadott,⁵³⁰ s 2009. március 24-én hatályba lépett *közzszolgálati törvény*.⁵³¹ Ez hasonlóképpen igaz a tágabban vett közzszolgálat viszonyaira is. Ezt az is mutatja, hogy a helyi önkormányzatoknál, az egészségügyi szektorban, az oktatásban, az igazságszolgáltatásban, valamint a fegyveres testületekben foglalkoztatottak jogviszonyait más-más jogállási törvények rendezik.⁵³² A helyzetet tovább bonyolítja, hogy számos esetben nemcsak egy másik foglalkoztatási (például önkormányzati tisztviselői) rétegbe való tartozás (a tágabb közzszolgálatot tekintve horizontálisan), hanem a közigazgatási szervezetrendszer hierarchikus (központi-helyi szintű igazgatás) tagoltsága (a szűkebb közzszolgálat viszonyában vertikálisan) is eltérő jogállású szolgálatokhoz vezethet. Legyen szó a szűkebb vagy akár a tágabb közzszolgálat fogalmáról is, előfordulhat az az eset, hogy a törvényi szintű – de elsődlegesen közzszolgálati jogi és munkajogi – normákon túl, atipikusan *egy-egy speciális jogállásra vagy feladatkörre* nézve, egyéb közjogi (közigazgatási anyagi és eljárásjogi, illetve alkotmányjogi) szabályokat is alkalmazni kell.⁵³³

A szűkebben vett közzszolgálaton – azaz a közzszolgálati karon⁵³⁴ belül – a személyi állomány *közzszolgálati munkaviszonyban* foglalkoztatott *közzszolgálati alkalmazottakból* (*pracownik służby cywilnej*),⁵³⁵ *közzszolgálati jogviszonyban* alkalmazott *köztisztviselők*ből (*urzędnik służby cywilnej*),⁵³⁶ valamint ez utóbbi foglalkoztatási csoportban speciális – mindemellett jelentős létszámú – réteget alkotnak a hasonló feltételekkel rendelkező felsővezetők, az úgynevezett *főtisztviselők* (*wyższe stanowiska*

⁵³⁰ CZAPUTOWICZ–SAKOWICZ 2013: 305. Hosszas fejlődéstörténetet követően az ország a tárgyban született hatodik, közvetlen jogfolytonosság alapján pedig negyedik közzszolgálati törvényeként lett elfogadva (az 1922-ben, 1982-ben, 1996-ban, 1998-ban és 2006-ban elfogadott törvények után).

⁵³¹ Act of 21 November 2008 on Civil Service (Text No. 1505) (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej).

⁵³² DEMMKE–MOILANEN 2012: 17. Az önkormányzati tisztviselők pragmatikájára például elsődlegesen másik törvény szabályai irányadók. Act of 21 November 2008 on Self-Government Employees (Dz. U. 2016, item 902). Lásd KORCZAK 2017: 52.

⁵³³ Például egy megyei építéshatósági ellenőr esetében jogállására szakigazgatási kérdések is kihatnak. Alkotmányjogi szabályokra is figyelemmel kell lenni a polgármesterek jogállásának meghatározásakor. KORCZAK 2017: 52 (7–8. lábjegyzet).

⁵³⁴ A közzszolgálati törvény mindkét jogi kategóriát a szűken vett közzszolgálat részeként kezeli, s gyűjtőfogalomként a közzszolgálati kar tagjai (*Civil Service Corps members* [*Członek korpusu służby cywilnej*]) kifejezést alkalmazza, amely kontinentális-francia gyökerekre utal. Lengyel közzszolgálati törvény 3. § 3. pontja.

⁵³⁵ Lengyel közzszolgálati törvény 3. § 1. pontja.

⁵³⁶ Lengyel közzszolgálati törvény 3. § 2. pontja.

w służbie cywilnej).⁵³⁷ Esetükben bizonyos pragmatikai elemekre – mint például a képesítési követelményekre és a kiválasztási eljárásra, a jogok és kötelezettségek körére vagy az előmeneteli-díjazási szabályokra – külön jogszabályi rendelkezések vonatkoznak.

A közszolgálati kar tagjai láthatnak el közfeladatokat a miniszterelnöki hivatalban, a minisztériumokban és a kormányzati bizottságokban, valamint a központi és területi államigazgatási szervekben. Továbbá a vajdasági hivatalokban, a Nemzeti Adóinformációs és adóigazgatási kamarákban; illetve egyéb hatóságokban és szervekben (a Központi Nyomozó Irodában, az Erdészeti Vetőmagtermelő Hivatalban, az állami pénzeszközöket kezelő és az államigazgatási szervek által irányított költségvetési szervekben). Ugyanakkor idetartoznak a járási és határőrizeti állatorvosok és helyetteseik is. Szükséges megemlíteni, hogy *eltérő rendelkezés hiányában* e közszolgálati törvény vonatkozik különböző felügyeletek, ellenőrző szervek és őrsegek közszolgálati dolgozóira is.⁵³⁸

A posztszocialista közszolgálati rendszerek köréből érdemes még *Csehország* jellemzőit áttekintenünk. Egészen 2014-ig⁵³⁹ Csehország volt az utolsó olyan EU-tag-állam, amelynek közszolgálati rendszerét és annak személyi állományát *nem elkülönült, közjogi szabályozásra* épülő közszolgálati pragmatika, hanem – néhány eltéréstől eltekintve – a magánmunkajog rendezte. Habár 2002-ben a cseh törvényhozás az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatában elfogadott egy közszolgálati törvényt⁵⁴⁰ – amely az államigazgatásban működő, professzionális közszolgálati kar függetlenségét, stabilitását és zártabb, depolitizált működését lett volna hivatott biztosítani –, ám ennek hatálybalépésére végül soha nem került sor.⁵⁴¹ A helyi önkormányzatokban dolgozó tisztviselők jogállását, valamint a fegyveres szervek hivatásos

⁵³⁷ Lengyel közszolgálati törvény Negyedik Fejezete.

⁵³⁸ Lengyel közszolgálati törvény 3. § 1–2. pontjai.

⁵³⁹ Tekintsünk el ez esetben attól a tényről, hogy a cseh közszolgálat történetileg az Osztrák–Magyar Monarchia többnyire karrieralapú modelljén alapult. MATĚJOVÁ–GODAROVÁ 2014: 36.

⁵⁴⁰ Act. No. 218/2002 Coll., on Service of State Employees in Administrative Authorities and Remuneration of These Employees and Other Employees in the Administrative Offices (Service Act).

⁵⁴¹ Öt alkalommal halasztották el e törvény hatálybaléptetését. POSPÍŠIL 2015. Ez minden bizonnyal a szocialista munkajog jellemzői – más posztszocialista államok összevetésében – rendkívül erős utóhatásának is köszönhető. JANDEROVÁ–SKŘIVÁNKOVÁ 2014: 128–129.

állományának jogviszonyát külön törvények rendezik.⁵⁴² Hosszú átmeneti időszakot követően – s nem utolsósorban a törvényhozás előtti, belső politikai vitákkal is terhelt, ⁵⁴³ a szociáldemokrata politikai erők és Bohuslav Sobotka miniszterelnök vezetésével – végül 2014 végén, gyorsított törvényalkotási eljárásban ⁵⁴⁴ fogadták el ⁵⁴⁵ és 2015. január 1-jén ⁵⁴⁶ (egy, később hatályba lépő rendelkezéseivel és végrehajtási rendeleteivel együtt 2015. július 1-jén) léptették hatályba az új közszolgálati törvényt.⁵⁴⁷

Az új közszolgálati törvény szervezeti hatálya a *hatóságokra* (*správních úřadech státní*) terjed ki,⁵⁴⁸ amely a törvény értelmében minisztérium vagy bármely más, törvény által létrehozott és ekképpen meghatározott, feladattal és hatáskörrel felruházott közigazgatási szerv lehet.⁵⁴⁹ Ennek megfelelően köztisztviselői jogviszony kizárólag a hatóságokban létesíthető. A törvény tehát általános fogalmat vezet be, s nem határozza meg taxatív módon annak szervezeti hatályát, ugyanakkor pontosan rögzíti – kizárja – azon személyek és szervek körét, akikre nem alkalmazhatók és alkalmazandók szabályai.⁵⁵⁰ E joganyag számos ponton azonban több, mint a közszolgálati pragmatika kódexben való szabályozása, ugyanis a közszolgálati személyi joga mellett annak *szervezeti jogát* is tárgyi hatálya alá vonja.

Ahhoz azonban, hogy a közigazgatási tisztviselők jogviszonyának jellemzőit, keret-szabályait, garanciáit és főbb anyagi és eljárási szabályait meghatározzuk, mindenképpen szükséges a jogviszonyok dinamikájának és statikájának vizsgálata is. A továbbiakban kizárólag a közszolgálati jogi szabályozás vizsgálatára fókuszálok. A fejezetben leírtak összefoglalását segíti a 12. táblázat.

⁵⁴² Lásd Act. No. 312/2002 Coll., on Local Government Officials and Amending Certain Acts. Act no. 361/2003 Sb., on Service of Members of the Security Corps. A közszolgálat elméleti fogalmának cseh értelmezése szerint azonban a fegyveres erők nem sorolhatók a szűken vett közszolgálat körébe. MATĚJOVÁ–GODAROVÁ 2014: 35–36.

⁵⁴³ POSPÍŠIL 2015.

⁵⁴⁴ Ez a modern cseh jogalkotás történetében egyedülálló módon, valamennyi érdekképviselői szervezetnek, szakszervezetnek, valamint a tudomány jeles képviselőinek bevonásával, átlátható konzultációs eljárásban történt.

⁵⁴⁵ ADRIAN 2014.

⁵⁴⁶ Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service.

⁵⁴⁷ Frank Bold 2015.

⁵⁴⁸ Cseh közszolgálati törvény 1. § (1) bek. a) pontja.

⁵⁴⁹ Cseh közszolgálati törvény 3. §.

⁵⁵⁰ Cseh közszolgálati törvény 2. §.

12. táblázat. A közigazgatási foglalkoztatási jogviszonyok összegzése

A jogállást és jogviszonyt szabályozó törvény rövidítése	Kttv.	Kitt.	Kütt.	Ásztv.	Riasztv.	NAV szjt.v.
A jogállást és jogviszonyt szabályozó törvény	A közhatalmi jogviszonyról szóló 2011. évi CXCV. törvény	Közhatalmi jogviszonyról szóló 2018. évi CXCV. törvény	A közhatalmi jogviszonyról szóló 2019. évi CXCV. törvény	Az Állami Számvevőszékéről szóló 2011. évi LXVI. törvény	2018. évi CXV. törvény A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról	A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény
A törvény szerinti hatálya	- A helyi önkormányzatok igazgatási szervei (például polgármesteri hivatal) - Az intézményfenntartásra kijelölt szerv - Törvény eltérő rendelkezése hiányában az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Ország	- Központi kormányzati igazgatási szerv (Kormány, minisztérium, kormányzati főhivatal, központi hivatal) - Területi kormányzati igazgatási szerv (fővárosi és városi kormányhivatal)	- Autonóm államigazgatási szerv (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Gazdasági Versenyhivatal, Közbiztonsági Hatóság, Nemzeti Választási Iroda, Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, Integritás Hatóság) - Önálló szabályozó szerv (Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, Országos Atomenergia Hivatal) - Államhatalmi szervek hivatalai (Sándor-palota, Alkotmánybíróság Hivatala, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) - Egyéb, előző csoportokba nem sorolható szervek (Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára, Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala)	Állami Számvevőszék	- Általános rendőrség - Nemzeti Védelmi Szolgálat - Terrorelhárítási Központ - Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság - Hivatásos katasztrófavédelmi szerv - Büntetés-végrehajtási szervezet - Polgári nemzetbiztonsági szolgálat	Nemzeti Adó- és Vámhivatal

Jogállás

A jogállást és jogviszonyt szabályozó törvény rövidítése	Jogállás				
	Kttv.	Kít.	Küt.	Ásztv.	NAV szjt.v.
A törvény személyi hatálya	• Jegyző • Önkormányzati (fő)tanácsadó • Egyes kérdésekben a polgármester és az alpolgármester, helyi önkormányzati képviselő • A közigazgatási szerv vezetője és annak helyettese • Főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető • Kormánytisztviselők • Országgyűlési köztisztviselő • Kormányzati ügykezelők • Köztisztviselők • Közszerológai ügykezelők • Munkavállaló • Megbízott, vállalkozó • Ösztöndíjas	• Politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, a miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkár) • Politikai vezető (főispán) • Politikai (fő)tanácsadó, kabinetfőnök • Kormánybiztos • Miniszterelnöki biztos • Miniszteri biztos • Szakmai felsővezető (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár; kormányzati főhivatal, központi hivatal) • Kormányzati vezetője, helyettese; kormányhivatal főigazgatója • Szakmai vezető (kormányhivatal-igazgató, járási hivatal vezetője, helyettese; főosztályvezető, osztályvezető) • Kormánytisztviselő • E törvény hatálya alatt álló szervhez beosztott bíró • Vezényelték • Munkavállaló • Ösztöndíjas	• A különleges jogállási szerv vezetője és annak helyettese • Szakmai vezető (önálló szervezeti egység vezetője) • Köztisztviselő • E törvény hatálya alatt álló szervhez beosztott bíró • Munkavállaló • Ösztöndíjas	• Rendszerv. alkalmazott • Rendszerv. munkavállaló • Számvevők • Munkavállalók • Megbízott	• Tisztviselő státuszu • foglalkoztatott státuszu • Pénzügyőri státuszu • foglalkoztatott státuszu • Munkavállaló • Pénzügyőr • tisztjelölt

A jogállást és jogviszonyt szabályozó törvény rövidítése	Kttv.	Kit.	Küt.	Ásztv.	Riasztv.	NAV szjt.v.
A törvény tárgyi hatálya	• Kormányzati szolgálati jogviszony • Közzszolgálati jogviszony • Munkaviszony • Megbízási, vállalkozási jogviszony • Ösztöndíjas jogviszony	• Politikai szolgálati jogviszony • Biztosi jogviszony • Kormányzati szolgálati jogviszony • Munkaviszony • Ösztöndíjas jogviszony	• Közzszolgálati jogviszony • Munkaviszony • Ösztöndíjas jogviszony	• Vezetői megbízás • Számvevői jogviszony • Munkaviszony • Megbízási jogviszony	• Rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony • Munkaviszony	• Adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony • Munkaviszony • Tisztjelölti jogviszony

Forrás: a szerző szerkesztése

4.

AMI A DIFFERENCIÁLÓDÁS MÖGÖTT VAN I.: A KÖZIGAZGATÁSI ALKALMAZÁS ÉS A KÖZIGAZGATÁSI PÁLYA BIZTONSÁGA

A KÖZSZOLGÁLATI PRAGMATIKA SZABÁLYOZÁSÁNAK KIINDULÓPONTJA, ALAPVETŐ KÉRDÉSE: STABILITÁS VAGY HATÉKONYSÁG?

Volt egyszer egy Konceptió: a Ktv. szabályozásának elvei

A modern közzolgálat köztisztviselői jogállása szabályozásának első állomását egy 1989-ben, a Kormány Kabinetjének benyújtott, *Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének koncepciója* elnevezést viselő előterjesztés jelentette.⁵⁵¹ Az előterjesztés meghatározta az *érdemeken alapuló* és *politikasemlegesen* működő, döntően zárt karrierpályát nyújtó közzolgálati személyzeti rendszer alapvető követelményeit és alapelveit. A felvázolt modell „gerincét” az *előmeneteli rendszer*, „végtagjait” pedig a *képzési, továbbképzési rendszer*, illetve a *teljesítményértékelési és minősítési rendszer* adta, amely, mint „egység”, a köztisztviselői karrierpálya dinamikáját szolgálta volna. Az előterjesztés az előmeneteli rendszer fontos részeként kezelte az *illetményrendszert*, amelynek felépítésére nézve olyan ma is értékes követelményeket fogalmazott meg, mint hogy a díjazás valamennyi köztisztviselőre azonos módon és egyetlen jogszabályban szabályozott legyen, az azonos munkáért azonos bér járjon, vagy hogy a munkáltató személye kevésbé legyen meghatározó az illetmény mértékének meghatározása során.⁵⁵²

⁵⁵¹ Ne feledkezzünk meg arról, hogy ez az előterjesztés alapvetően beépült a később megszülető, a köztisztviselői törvényt közvetlenül előkészítő, már sokat idézett Konceptió tartalmába is. GYÖRGY-HAZAFI 2020: 235–249.

⁵⁵² GYÖRGY-HAZAFI 2020.

A tartalmában az említett előterjesztésre épülő szakmai koncepció 1990-ben született meg a György István által vezetett Közzszolgálati Főosztályon.⁵⁵³ A Koncepció az előterjesztéshez képest már a közzszolgálati pragmatika valamennyi elemére kiterjedt, és rendkívül fontosnak tekintette – a korábbi zsákmányrendszerrel szembehelyezkedve – a köztisztviselői jogviszony politikasemlegességének biztosítását jelentő stabilitást, a *pályabiztonság* garanciáit. A Koncepció a díjazásra vonatkozólag találóan megjegyezte, „a kritikák másik része [...] a rendelkezésre álló bértömeg helytelen és igazságtalan felhasználását veszi célba”.⁵⁵⁴ Ahogy Hazafi Zoltán írja, a Koncepció az „*érdem, kiszámíthatóság, biztonság*” *hárm*as követelményét állította középpontba a közzszolgálati rendszer kiépítéséhez.⁵⁵⁵

Az 507-es számú törvényjavaslat⁵⁵⁶ ugyanakkor már nem követte mereven e hárm

⁵⁵³ Belügyminisztériumi Szakértőbizottság 1990. Lásd még HAZAFI–LUDÁNYI 2018: 58–92; továbbá GYÖRGY 2009: 13–17; HAZAFI Zoltán 2009d: 18–23.

⁵⁵⁴ Belügyminisztériumi Szakértőbizottság 1990: 17.

⁵⁵⁵ GYÖRGY–HAZAFI 2020.

⁵⁵⁶ 507. számú törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról 1990. A törvényjavaslatot a szakmai koncepció mellett egy szabályozási koncepció is megelőzte.

⁵⁵⁷ Ktv. 10. §, 17. §.

⁵⁵⁸ A Ktv. felmentési rendszerének kritikájára lásd HORVÁTH I. 2017: 12–21.

⁵⁵⁹ GYÖRGY–HAZAFI 2020.

A Ktv. elveit és szabályozását érintő módosítások mögött meghúzódó személyzetpolitikai célkitűzések az egyes kormányzati ciklusokban

Mindebből kitűnik, hogy már a Ktv. is bizonytalan volt egyes pragmatikaelemek szabályozásának módját illetően. A kormányzati személyzetpolitikában a stabilitás és a hatékonyság iránti igény ciklikusan változott a rendszerváltozást követő egyes kormányzati ciklusokban. A közszolgálati reformokat (ezek részeként lényegében a *személyzetfejlesztési stratégiát*) kormányhatározatok írták elő, így ezeket érdemes röviden áttekinteni. Az alábbiakban nem a korszak történéseinek mélyreható vizsgálata a célom. Az egyes közszolgálati pragmatikai elemek kialakításával, fejlesztésével kapcsolatos személyzetpolitikai felfogásokat, illetve azok változásait veszem sorra. A korszak történéseit Hazafi Zoltán monográfiájában részletesen vizsgálja.⁵⁶⁰

Személyzetpolitikai célkitűzések az 1990–1994
közötti kormányzati ciklusban

A rendszerváltozás utáni első kormányzati ciklusban a *közigazgatás korszerűsítéséről* szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat rendelkezett a közszolgálat fejlesztésének főbb feladatairól. Ezek a következők voltak:

- ♦ A köztisztviselők jogállásáról szóló törvénynek megfelelően meg kell határozni a törvény hatálya alá tartozó (közhatalmi feladatokat ellátó) szervek körét.
- ♦ Meg kell határozni a köztisztviselők képesítési követelményrendszerét, valamint a közigazgatási alapvizsgára és szakvizsgára vonatkozó szabályokat.
- ♦ Ki kell alakítani a közigazgatásban dolgozók szakmai képzési és továbbképzési rendszerének intézményi kereteit, meg kell határozni a központi államigazgatási szervek és a köztársasági megbízottak⁵⁶¹ képzési feladatait.
- ♦ Létre kell hozni a közigazgatási vezetőképzs és továbbképzés jogi, szakmai és intézményi feltételeit; meg kell határozni a vezetőképzs (továbbképzés) kötelező és fakultatív formáit.
- ♦ Ki kell alakítani a köztisztviselők jogállásáról szóló törvénynek és az adatvédelmi követelményeknek megfelelően a közszolgálati nyilvántartás rendszerét, s ezt fokozatosan a személyi állomány előmenetelét és a vezető-kiválasztást segítő adatbankká kell fejleszteni.

⁵⁶⁰ HAZAFI 2023d.

⁵⁶¹ Az intézményről részletesebben lásd VEREBÉLYI 1990; ZÖLD-NAGY – VIRÁG 2013; CSEFKÓ 1993.

- ♦ A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előmeneteli és illetményrendszerének teljes körű bevezetése érdekében kormányrendeletet kell előkészíteni a közigazgatási szervek létszám- és bérgazdálkodásának részletes szabályozására.
- ♦ Ki kell dolgozni a köztisztviselők etikai kódexét.

Jól látható tehát, hogy az első kormányzati ciklusban a kormányzati személyzetpolitikát a közszolgálati rendszer *stabilitásának* megteremtése határozta meg. Az intézkedések egyik csoportja a költségvetési szféra új foglalkoztatás-jogi (úgynevezett trichotóm) rendszerének a kialakítását,⁵⁶² a modern polgári közszolgálat alapjainak megteremtését tűzte ki célul.⁵⁶³ Az intézkedések másik csoportja a politikai és szakmai funkciók megfelelő elválasztását szorgalmazta.⁵⁶⁴ Az intézkedések harmadik csoportja a közszolgálati pragmatikához kapcsolódó intézményrendszer, ezen belül különösen az új illetménybesorolási és vizsgarendszerek kialakítását sürgette.⁵⁶⁵ Hazafi Zoltán jelzi, hogy az elfogadott Ktv. végül ugyan nem vitte végig következetesen a karrierrendszer elveit, de az átmenet időszakában biztosította a személyi állomány stabilitását.⁵⁶⁶

Személyzetpolitikai célkitűzések az 1994–1998 közötti kormányzati ciklusban

A második kormányzati ciklusban a *közigazgatás reformjáról az 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat* rendelkezett. A közszolgálat viszonyában a határozat egyrészt a köztölt létszámgazdálkodás rendjének bevezetésével az államigazgatásban észszerűbb megoszlású, a feladatok változásaihoz igazodó létszám kialakítását szerette volna elérni.⁵⁶⁷ A köztisztviselői állomány minőségének növelése érdekében a kiválasztás hatékonyságának és demokratizmusának javítását is előírta.⁵⁶⁸ Rendelkezett

⁵⁶² Például HORVÁTH I. 1991: 31–34; KENDERES–PRUGBERGER 1991: 908–917.

⁵⁶³ Lásd erről például ZSUFFA 1992a: 65–70; ZSUFFA 1992b: 709–714; KENDERES–PRUGBERGER 1993: 329–335; OCSKÓ 1993: 628–631.

⁵⁶⁴ Például KÖRÖSÉNYI 1996: 35–63; GYÖRGY 1997: 161–164; DUDÁS–HAZAFI–PÖLÖSKEI 1998: 267–271; GAJDUSCHEK 2005b: 111–134.

⁵⁶⁵ Lásd például GYÖRGY–MÁTHÉ 1991: 954–963; PÖLÖSKEI 1991: 950–953; TAKÁCS K. 1992: 120–126.

⁵⁶⁶ HAZAFI 2023d.

⁵⁶⁷ Néhány fontosabb szakirodalom a témakörben: LŐRINCZ 1995; BALÁZS 1995: 321–326; HAZAFI 1995: 337–347; ERDÉLYI 1995: 519–524; DUDÁS 1997a: 1–13; DUDÁS 1997b: 91–106; VEREBÉLYI 1998: 414–421.

⁵⁶⁸ LŐRINCZ 2000a; LŐRINCZ 2000b.

az illetmény- és az előmeneteli rendszer fejlesztéséről, amelynek vonzóbbá kell tennie a legjobb szakemberek számára is a közszolgálatot. Már ebben a ciklusban felmerült a közszolgálat egységes szabályozásának gondolata. A határozat ennek érdekében előírta, hogy felül kell vizsgálni a közszolgálati jogviszony szabályozásának jogi rendszerét az egész közszolgálatban, feltárva az egységesebb szemlélet alkalmazásának lehetőségeit.⁵⁶⁹ Meghatározta, hogy a köztisztviselők továbbképzési rendszerét a megváltozott körülményekhez és igényekhez igazodóan újra kell építeni,⁵⁷⁰ kiemelt figyelmet fordítva a felsőszintű vezetőkre.⁵⁷¹ Ennek érdekében úgy szolt, hogy az állami közszolgálati irányításban növelni kell a Kormány és a miniszterelnök szerepét, aminek köszönhetően a Kormány alakítja ki az állami személyzetpolitika irányelveit, a miniszterelnök pedig meghatározza a köztisztviselők továbbképzésének általános elveit, és irányítja az állami vezetők továbbképzését. Ekkor érte el azonban a magyar közigazgatást az NPM első hulláma, ami érzékeltette hatását a közszolgálatban is. Ennek megfelelően a stabilitás helyett a hatékonyság került előtérbe. Mindez megszabta a határozatban jelölt célkitűzések megvalósításának módjára vonatkozó irányvonalakat is. Így például az illetményrendszer vonzóná tétele céljából egyre nagyobb teret nyertek a munkajogias szabályok az addigi közjogi megközelítéssel szembehelyezkedve. A mérlegelési jog és a diszkrecionális jogkör kiterjesztése elsősorban a díjazás kötött szabályait lazította fel.⁵⁷²

Személyzetpolitikai célkitűzések az 1998–2002 közötti kormányzati ciklusban

A következő kormányzati ciklus sűrű volt a kormányzati személyzetpolitika célkitűzései szempontjából. Az 1999–2000. évekre szóló *kormányzati feladatok tervéről* szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat előírta, hogy minden minisztériumban és nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervnél gondoskodni kell a döntések költség-haszon elemzéséről és a végzett munka teljesítményértékeléséről, aminek érdekében ki kell dolgozni a köztisztviselők munkájának értékelési szempontjait. E határozat ugyancsak felvetette az egységes szabályozás gondolatát, és úgy fogalmazott, hogy a közszolgálati szféra munkajogi szabályai felülvizsgálatának keretei között javaslatot kell készíteni az egységesebb közszolgálati személyzeti rendszer kialakítására. Előírta, hogy a közigazgatásban foglalkoztatottak erkölcsi

⁵⁶⁹ A témakörben a korszakból lásd DUDÁS 1998: 209–222; GYÖRGY 1998a; GYÖRGY 1998b: 129–139.

⁵⁷⁰ Ennek diszfunkcióit emelte ki Verebélyi Imre is. Lásd VEREBÉLYI 1998.

⁵⁷¹ GAJDUSCHEK–HAJNAL 2001: 343–351.

⁵⁷² HAZAFI 2023d.

magatartásformáinak szabályozására ki kell dolgozni a köztisztviselők etikai kódexét.⁵⁷³ Ugyanebben a ciklusban született meg a *köztisztviselői előmeneteli rendszer közszolgálati életpályává történő alakításának feladatairól* szóló 1005/2000. (I. 18.) Korm. határozat, amely (2001-ben) új közszolgálati életpálya bevezetéséről rendelkezett.⁵⁷⁴ Az új közszolgálati életpálya bevezetésével kapcsolatos feladatok körében megvalósítandó intézkedések (az egyéni teljesítményértékelés kialakításának, a főtisztviselői kar létrehozásának, az EU-csatlakozás előkészítésének) meghatározására készült el a *közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évek kormányzati feladattervéről* szóló 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat.⁵⁷⁵ Ebben a ciklusban újra a stabilitás megteremtésére helyeződött a hangsúly a kormányzati személyzetpolitikában, ami megmutatkozott a közszolgálati pragmatika szabályozásában is. Kiemelendő, hogy a modernizáció és a közszolgálati ethosz megerősítése jegyében az életpályatörvény törvényi szintre emelte az etikai felelősséget, bevezette a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget és az előző kormányzati ciklushoz képest megerősítette a *merit system* alapintézményeit. Ennek jó példája volt, hogy a bérfejlesztést az előmenetelre alapozta, s ezzel együtt lényegesen szigorított a díjazás egyes elemein (például az egyre inkább parttalanná váló személyi illetmény vagy illetményeltérítés feltételein). Ezzel összefüggésben a jogalkotó a magyar közszolgálati jogban először bevezette az egyéni teljesítményértékelést.⁵⁷⁶

Személyzetpolitikai célkitűzések a 2002–2010 közötti kormányzati ciklusban

A 2002-től kezdődő ciklusokban azonban minden korábbinál nagyobb mértékben megerősödött az egységes szabályozás iránti kormányzati igény. A 2317/2003. (XII. 10.) Korm. határozat fogalmazta meg a közszolgálati reform irányairól, az egységes közszolgálati törvény megvalósításának programjáról szóló elképzeléseket.⁵⁷⁷ A ciklus másik meghatározó programját a 1052/2005. (V. 23.) Korm. határozat foglalta magába, amely a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól szólt. A határozat a következő feladatokat szabta meg:

⁵⁷³ KOI 2002: 725–736.

⁵⁷⁴ KONTRÁT 2001a: 129–137; KONTRÁT 2001b: 385–389; BALÁZS 2001: 641–647.

⁵⁷⁵ BALÁZS 2002: 577–581; HORVÁTH I. 2003: 105–112; DUDÁS–HAZAFI 2004: 36–41; DUDÁS–HAZAFI 2000; GYÖRGY 2004: 487–508; LINDER 2004: 268–288.

⁵⁷⁶ HAZAFI 2023d.

⁵⁷⁷ KISS 1995: 257–270; VADÁSZ 2006; *Az egységes közszolgálati törvény koncepciója* 2003.

- Ki kell dolgozni a Kormány középtávú humánpolitikai stratégiáját.
- A köztisztviselői kar minőségi utánpótlásának biztosítása, a karba történő bejutás nyilvánosságának növelése, továbbá a céltudatos beléptetési politika alkalmazása érdekében javaslatot kell kidolgozni a központi közigazgatási szervekre kiterjedően versenyvizsga bevezetésére.
- El kell készíteni a központi versenyvizsgarendszer megvalósíthatósági tanulmányát, illetve a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény módosítását.⁵⁷⁸

A ciklusban a közszolgálat fejlesztését gyakorlatilag két kérdés határozta meg. Egyrészt az egységes közalkalmazotti és köztisztviselői előmeneteli és illetményrendszer szabályozása iránti igény. Másrészt a közigazgatás szervezeti-kultúra-váltása, amely az NPM második hullámával többek között magával hozta a teljesítményértékelés és kiválasztás átalakítását, bevezette a kompetenciaalapú megoldásokat a magyar közszolgálat személyzeti rendszerébe.⁵⁷⁹ Hazafival egyetértve, a kormányzati személyzetpolitika célkitűzéseire egyszerre volt jellemző a stabilitás (elsősorban az egységes törvény megalkotása miatt) és a hatékonyság (a HR-megoldások közszolgálati jogi implementálása okán).

*A kormányzati személyzetpolitika változása
a Kttv. hatálybalépését követő években*

A személyzeti politikáról vallott *kormányzati felfogás* a vizsgált korszakokban tehát folyamatosan változott. 2010 előtt kormányhatározatok, 2010 után pedig stratégiai dokumentumok rendelkeztek a közszolgálat fejlesztéséről. 2016-tól kezdve a döntéshozó, jogalkotó a közszolgálati jog és személyzetpolitika területén eltávolodott a stratégiai dokumentumokban megfogalmazott célkitűzésektől. Ez felfogható paradigmaváltásként, amely az állam működtetésének, a kormányzásnak (például az úgynevezett politikai kormányzásnak), valamint egyéb társadalmi változásoknak (például digitalizáció, e-közigazgatás térnyerésének) köszönhetően következett be. A *paradigmaváltás* középpontjában a közigazgatás két egymással versengő alapértéke, a *stabilitás* és a *hatékonyság* egymásnak (látszólag) ellentmondó „harca” áll. Amíg a rendszerváltás korszakában, a demokratikus jogállami berendezkedés kialakítása során a stabilitás – ennek eredőjeként többek között a szakmaiság,

⁵⁷⁸ HAZAFI 2005: 754–762; BALÁZS 2005: 763–767; LINDER 2006c: 741–753; HAZAFI 2007c: 5–9; HAZAFI 2008: 24–38.

⁵⁷⁹ SZETEY 2006. Idézi HAZAFI 2023d.

a politikasemlegesség, az érdek, a pályabiztonság – került a kormányzati személyzeti politika homlokterébe, addig napjainkban a közszolgálat hagyományos felfogása átértékelődött, s ahogy Kis Norbert fogalmaz (e fejezetben is említendő), a „technokrata-szakértő közigazgatásnak egyre kisebb szerep jut”.⁵⁸⁰ Ez azonban nemcsak a kormányzás és bürokrácia átalakulásával, de a *munkaerőpiacra tapasztalható trendekkel*, a közszféra és a magánszféra között egyre élesebben meghúzódó határvonalakkal is összefüggésben áll. A közszféra és a magánszféra között folyamatosan szétnyílik a kereseti olló,⁵⁸¹ a munkaerőpiaci kitettség növekszik,⁵⁸² miközben a közigazgatás kiadásai szintén csak növekednek.⁵⁸³ A közszolgálati rendszer kialakításakor az „érdem, kiszámíthatóság, biztonság” hármas követelményrendszerét hangsúlyozták a témával foglalkozó szakértők, és a Ktv. erre törekedve alakította ki többnyire a pragmatikaelemek szabályozását; a köztisztviselők kiválasztását, pályabiztonságát, előmeneteli, valamint illetményrendszerét. A zártabb közszolgálat jegyeit a kormányzati személyzetpolitika ciklikusan bár, de fokozatosan lebontotta és megnyitotta, miközben a stabilitás helyett a *hatékonyságot helyezte előtérbe*.

Általánosan megállapítható tendencia, hogy az új közszolgálati törvényekre kisebb-nagyobb mértékben egyaránt a törvényi szintű szabályok *közjogi deregulációja* jellemző. Ennek előzményei ugyan hosszabb időtávra visszanyúlnak (hiszen mint fentebb láthattuk, már a Ktv. módosításait is sok esetben ehhez hasonló célok vezérelték), ám a koncepcionális változást mégis a Kit. elfogadása, majd hatálybalépése jelentette (azzal, hogy az Áttv., sőt Mélypataki Gábor szerint már a Kttv. egyes szabályai⁵⁸⁴ is előfutárai voltak a Kit. „szellemiségének”). Ennek egyik leginkább szembeűnő megnyilvánulásaként értékelhető a kormányzati igazgatási szervek *akaratautonómiájának* kibővítése a közszolgálati szabályzat jogforrástani szerepének megerősítése által.⁵⁸⁵ A jogalkotó deregulációs céljait ugyanakkor gátolja, hogy az egyes közszolgálati törvények számos magatartást, jogviszonyelemet hasonló vagy szinte ugyanolyan tartalommal szabályoznak.⁵⁸⁶

⁵⁸⁰ KIS 2018.

⁵⁸¹ HAZAFI 2015d: 16. Lásd még KRAUSS–PETRÓ 2014a.

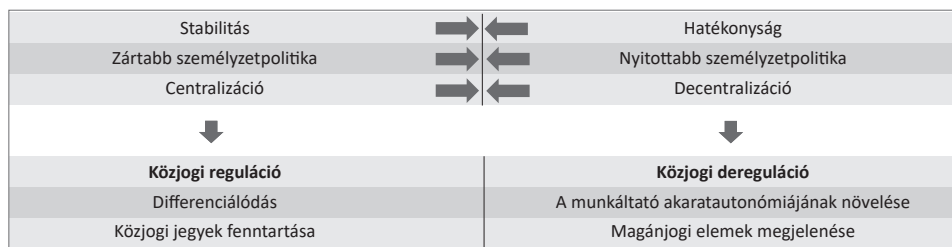
⁵⁸² HAZAFI 2015a: 105–106. Lásd még KRAUSS–PETRÓ 2014a.

⁵⁸³ KIS 2018.

⁵⁸⁴ MÉLYPATAKI 2015b: 80–81.

⁵⁸⁵ Lásd Kit. 91. § (1) bekezdésének b) pontja; 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 19. §-a. A közszolgálati szabályzat helyéről és szerepéről készült részletes tanulmány: MÉLYPATAKI–RÁCZ–TÓTH 2023.

⁵⁸⁶ Így például az általános magatartási követelmények (Kttv. 9–13. §; Kit. 63–67. §; Küt. 9–11. §), a jognyilatkozatok (Kttv. 14–25. §; Kit. 68–75. §; Küt. 12–20. §; NAV szjtv. 14–23. §) vagy éppen a felelősség (Kttv. 155–175. §; Kit. 164–166. §; Küt. 84–87. §; NAV szjtv. 186–195. §; 200–214. §) szabályait.



2. ábra. A közszolgálati jogalkotás mögötti személyzetpolitikai célok

Forrás: a szerző szerkesztése

A dereguláció „természetéből fakadóan” egyben a jogi szabályozás és a személyügyi hatáskörök *decentralizációját* is jelenti (másképpen a munkáltató mérlegelési jogkörének bővítését).⁵⁸⁷ Ám ahogy tiszta deregulációról, úgy egyértelmű decentralizációról sem beszélhetünk. Erre példaként hozható az álláshelyalapú létszámgazdálkodás kialakítása a Kit.-ben,⁵⁸⁸ majd ennek nyomán a Küt.-ben,⁵⁸⁹ vagy az illetményen kívüli juttatások kötött szabályozása.⁵⁹⁰ Látható, hogy a közigazgatási személyzetpolitikában és pragmatikában a *decentralizáció* és a *centralizáció* sajátos „egyvelege”, a *karrier* (zártabb) és a *munkaköri* (nyitottabb) rendszerek jegyeinek rendkívül heterogén együttélése kezd kirajzolódni.

Prugberger Tamásék szerint *de facto* ugyanaz a szabályozás érvényes a gazdasági és a közszolgálati munka világában a Kit. és Mt. viszonyában.⁵⁹¹ Ez talán túlzás, noha az új közszolgálati törvények kétségkívül egyre erőteljesebben szétfeszítik a hagyományos gondolkodási kereteket, személyzetpolitikai rendszerelhatárolásokat. Hazafi és Petrovics szerint ez a Kit.-re kifejezetten igaz, és bizonyos szempontból a nemzetközi folyamatokba sem feltétlenül illeszkedik.⁵⁹² Ebből az következik, hogy az új személyzetpolitikai megoldások keresése új kockázatokat hozhat magával a jogalkalmazás során. Erre példa lehet a kormánytisztviselők *előmeneteli rendszerének* átalakítása, és egyben annak *álláshelyalapú létszámgazdálkodással* való összekötése. Az előmenetel a *tervezhetőségét* elveszítette, az álláshelyek közötti előrelépés, és így az illetmény folyamatos növekedése sem garantált. Ez a pályakezdő vagy a pályájuk első felében járó tisztviselők számára akár előnyös is lehet, hiszen karrierterveikkel,

⁵⁸⁷ Ennek jellemzőiről az OECD-tagországok körében lásd OECD 2017.

⁵⁸⁸ Lásd Kit. 51–62/B. §.

⁵⁸⁹ Lásd Küt. 3–8. §.

⁵⁹⁰ FÜLÖP–LUDÁNYI 2021b: 518.

⁵⁹¹ JAKAB–PRUGBERGER–TÓTH 2020.

⁵⁹² HAZAFI 2023d. Lásd továbbá PETROVICS 2022.

egzisztenciális céljaikkal könnyedén összhangba hozható.⁵⁹³ A pályájuk második felében vagy a pályájuk végén lévő tisztviselők számára eltérő karriercélok miatt már ez inkább a bizonytalanság érzését erősítheti. Bár a gondolkodási keretek átalakulását mutatják a nemzetközi és a magyar tendenciák is, érdemes feleleveníteni Kiss György szavait, szerinte ugyanis „a közszolgálatot meghatározó *elvek* azonban alig változnak. Ez az állandóság azért kell, mert az elvektől való eltérés nem az elvek halálát jelenti, hanem lehetőséget arra, hogy visszatérjünk hozzájuk.”⁵⁹⁴

*A jogviszony tartalma integráltságának
és differenciáltságának általános kérdései*

A közszolgálati jogviszony *tartalmának* integráltsága és differenciáltsága legalább két elméleti és két gyakorlati szempontból vizsgálható a jogviszonyok *fragmentációja mentén*. Elméleti oldalról személyzetpolitikai és jogdogmatikai megfontolások játszanak szerepet, míg gyakorlati oldalról személyügyi jogalkalmazási és bírósági ítélkezési dilemmák fakadhatnak a jogviszonyok tartalmának egymáshoz hasonló, vagy éppen egymástól eltérő szabályozásából (ez utóbbiakkal később foglalkozom).

Egyfelől a *jogviszony szerkezete* megegyezik az egyes vizsgált közszolgálati jogállások tekintetében (sőt számos kérdésben a munkaviszonnyal való összehasonlításban is). Az egyes jogviszonyokban a közigazgatási pragmatikaelemek és a munkajogi (mögötte polgári jogi) dogmatikából származó elemek⁵⁹⁵ egyaránt megtalálhatók (kisebb-nagyobb eltérésekkel). Így a közszolgálati törvények kivétel nélkül szabályozzák például az általános magatartási szabályokat, a jognyilatkozatok szabályait, a jogviszony keletkezésének, módosításának és megszűnésének szabályait, valamint a felek jogait és kötelezettségeit.⁵⁹⁶ A másik következtetés az életviszonyok szabályozásának módjára és *személyzetpolitikai* megalapozottságára vonatkozik. Amíg ugyanis hasonlóak a közszolgálati törvények pragmatikai és munkajogi elemei, addig ezek szabályozásának módja és személyzetpolitikai rendszermegoldása igencsak eltérő, ami jogi (például esélyegyenlőség, szakmailag nem indokolható

⁵⁹³ A témakörrel részletesen foglalkozik: CSUTORÁS 2020.

⁵⁹⁴ KISS 2019c: 82–83.

⁵⁹⁵ Petrovics Zoltán hívja fel a figyelmet arra, hogy a megszűnés és megszüntetés dogmatikai szempontból elsősorban nem közjogi, hanem magánjogi (polgári jogi) eredetű. PETROVICS 2019b.

⁵⁹⁶ PETROVICS 2018: 140–159.

jogállásbéli eltérések) és szociológiai (fluktuáció egy-egy igazgatási ágazatban, társadalmi presztízsvesztés) szempontból is aggályokat vethet fel.⁵⁹⁷

Fontos kérdés tehát annak eldöntése, hogy a közigazgatási tisztviselők jogviszonyának tartalma milyen koherensen összehangolt⁵⁹⁸ *szabályozási elvek* mentén épüljön fel. A következőkben ezeket a lehetséges szabályozási elveket, *szempontokat* keresem a közigazgatási alkalmazás, a pálya biztonsága, az előmeneteli és illetményrendszer, a teljesítményértékelés, illetve a képzés és továbbképzés pragmatikaelemek újragondolásához.

MUNKÁLTATÓI JOGOK GYAKORLÁSA ÉS KIVÁLASZTÁS (PÁLYÁZATI ELJÁRÁS ÉS KÉPESÍTÉSI KÖVETELMÉNYEK) A KÖZIGAZGATÁSBAN

A fejezet tárgya, célja és módszertana

Az Alaptörvény XXIII. cikkének (8) bekezdése szerint „[m]inden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen”. Az Alaptörvény tehát a *merit system* alapelveit fogalmazza meg.⁵⁹⁹ Ez elméletileg azt jelenti, hogy az egyes közszolgálati törvényeknek nem kell további alapelvű szintű szabályokat meghatározniuk, elegendő az Alaptörvény elveinek megfelelő részletszabályokat megállapítaniuk.⁶⁰⁰ A fejezetben a jogviszony létesítésével összefüggő fontosabb *személyzetpolitikai és jogi* kérdésköröket tekintem át.⁶⁰¹ Egyrészt arra keresem a választ, hogy a magyar közigazgatásban az egyes jogállási törvények miképpen tesznek eleget a *merit system* diktálta elveknek. Másrészt azt vizsgálom, hogy a jogállási törvények szabályai harmonizálnak-e egymással, s ha igen, akkor mely rendelkezéseik vonatkozásában, és milyen mértékben. Egyik vagy másik megoldásnak milyen előnyei, hátrányai, s kockázatai lehetnek a joggyakorlatban? Mindezek tükrében megfogalmazhatók azok a javaslatok, amelyek hozzájárulhatnak az Alaptörvény által meghatározott *merit system* fejlesztéséhez, egyúttal a tisztviselők foglalkoztatásának *egységes és stabil* keretének felvázolásához is. A kiválasztás *fontosságát* mutatja Magyary Zoltán mai napig aktuálisnak tekinthető álláspontja, miszerint „a közigazgatás eredményessége

⁵⁹⁷ Lásd LINDER 2020d: 69–70.

⁵⁹⁸ Lásd Lőrincz Lajos már idézett fogalmi meghatározását. LŐRINCZ 1986.

⁵⁹⁹ Az alapjogról lásd GAJDUSCHEK 2012.

⁶⁰⁰ GYÖRGY 2019b: 112–113.

⁶⁰¹ GYÖRGY 2011: 72–76.

sok tekintetben a közhivatalnokok személyében rejlő okoktól függ. Ezért van a legnagyobb jelentősége a közhivatalnokok személye kiválasztásának.”⁶⁰²

Munkáltatói szerepek, munkáltatói jogok gyakorlása

A munkáltatói szerep meghatározásának és a munkáltatói jogok gyakorlásának dogmatikai háttere

Először is a *jogviszony alanyainak* körét kell tisztázni; azt, hogy ki/kik áll(nak) a munkáltatói (magyar közjogi hagyományokra tekintettel szolgálatadói)⁶⁰³ és milyen személyi körök a munkavállalói (megegyező megfontolásból szolgálatvállalói) oldalon. A közzszolgálati jog tárgyi hatálya, a felek között fennálló jogviszony – közzszolgálati törvények által leggyakrabban használt terminológia szerint „különleges” – jellege ugyanis nagymértékben függ attól, hogy milyen ismérvek jellemzik annak alanyait.

Petrovics Zoltán szerint a *munkáltatói jogállás* meghatározásának egyrészt közigazgatás-tudományi történeti tapasztalata,⁶⁰⁴ hogy a közzszolgálati munkáltatói személyi kör lehatárolására a jogalkotónak széles mozgásteret van⁶⁰⁵ (hiszen úgynevezett „politikus” jogágnak tekinthető a közzszolgálati jog is, akárcsak a munkajog),⁶⁰⁶ a munkáltatói minőség meghatározása jogszabályi felhatalmazáson alapszik, és a jogalkotó általánosságban nem törekszik a közzszolgálat személyi körének elvi alapon történő, merev elhatárolására.⁶⁰⁷ Másrészt kiemeli szakirodalmi példákra támaszkodva, hogy sokszor praktikus szempontok, presztízssokok vagy éppen költségvetési megfontolások állnak egy-egy szervezet „közzszolgálati” munkáltatóvá válása, alakítása mögött.⁶⁰⁸ Ennek ellenére mégiscsak arra a megállapításra jut, hogy a közzszolgálati jogállás meghatározása döntően azon áll, hogy a jogviszony alanya hozzájárul-e érdemben valamely közfunkció vagy közzszolgáltatás ellátásához, vagy sem (funkcionális megközelítés); illetőleg a munkáltató költségvetésből gazdálkodik-e, vagy

⁶⁰² MAGYARY 1944: 10.

⁶⁰³ Lásd például MAGYARY 1942.

⁶⁰⁴ Kmety Károly szerint a közzszolgálati jogviszony mint különös jogállás egyik megkülönböztető ismérve a közigazgatási szerv általi alkalmazás. KMETY 1926. Magyar Zoltán szerint a közhivatalnok foglalkoztatása az állam vagy az állam által szolgálatadóul elismert, más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre jön létre. MAGYARY 1942: 376.

⁶⁰⁵ PETROVICS 2017: 56.

⁶⁰⁶ KISS 2019c.

⁶⁰⁷ PETROVICS 2017: 56.

⁶⁰⁸ PETROVICS 2017: 56–57. Lásd még HAZAFI 2009b: 10; HAZAFI 2009a: 124–126.

sem (organikus vagy finanszírozási szemlélet).⁶⁰⁹ Mindazonáltal hangsúlyozza, hogy még az anyagi jogi szabályok (egyes közszolgálati jogállási törvények) és az eljárási jogi (közigazgatási perrendtartási) szabályok⁶¹⁰ is másképpen ítélik meg egy-egy jogállás „közszolgálati” jellegét, ami ugyancsak az elvi distinkció esetenkénti hiányára vagy bizonytalanságára utal (pragmatikus megközelítés).⁶¹¹

Fogódzót jelenthet, hogy a tisztviselőket esetenként többletkötelezettségek terhelik a munkavállalókkal szemben, „különleges”, köz szolgálatára létesített jogviszonyuk (ennek tárgyaként azonosítható közfeladataik és az ezekhez tartozó fokozott felelősségük) miatt. Ennek ellentételezése céljából – továbbá a versenyszféra bérkereseti viszonyaihoz képesti hátrányok ellensúlyozásaként⁶¹² és a közszféra komparatív előnyeként – esetenként többletjogosultságok is megilletik a tisztviselőket.⁶¹³ Együttal azonban nemcsak „különleges”, hanem tartós, függő és önállótlan jogviszonyok is, amelyekben ki kell egyenlíteni a felek közötti egyenlőtlen munkajogi-hatalmi viszonyokat.⁶¹⁴ A „közszolgálati” munkáltatói minőséget tehát (amely gyakorlatilag a közszolgálati jog és munkajog eltérő életviszonyai mentén, azok különbségei alapján leírható)⁶¹⁵ árnyalja, hogy a munkáltató munkáltatói minőségében tett nyilatkozatai, intézkedései elsősorban nem közhatalmi és közigazgatási jogi, hanem *munkajogi és foglalkoztatási jellegűek*.⁶¹⁶

Ahogy fentebb már arról írtam, sem egységes közszolgálati munkáltatóról, sem egységes közszolgálati tisztviselőről nem beszélhetünk napjainkban (és a múltban sem beszélhattünk) a közigazgatáson belül. Lényeges strukturális kérdés tehát, hogy a szolgálatadó *munkáltatói minősége*, státusza hogyan határozható meg. Némileg leegyszerűsítve a kérdés úgy is megfogalmazható, hogy az állam vagy az egyes közigazgatási szervek jelenjenek-e meg a közszolgálati munkáltatói minőségben, státuszban. Közjogi hagyományaink szerint *kétféle megközelítése* lehet a munkáltatói státusz meghatározásának; az egyik szerint az állam, a másik szerint a közigazgatási szerv a munkáltató. Az első megoldás előnye, hogy ha szintiszta formájában valósul meg, akkor szervezeti okokra hivatkozva nehéz felmenteni a tisztviselőket, mert azok a munkáltató másik szervénél való foglalkoztatásra tarthatnak igényt, s így

⁶⁰⁹ PETROVICS 2017: 57; KUN 2017: 90.

⁶¹⁰ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.

⁶¹¹ PETROVICS 2017: 57.

⁶¹² Erről a kérdésről lásd KRAUSS–PETRÓ 2014a.

⁶¹³ Lásd például Kttv. 36. §.

⁶¹⁴ Kun Attila ezt az emberképet „humánus” szemléletnek nevezi. KUN 2017.

⁶¹⁵ Lásd például GYÖRGY 2012.

⁶¹⁶ NACSA 2013: 9.

lényegesen magasabb fokú pályabiztonsággal számolhatnak.⁶¹⁷ Azonban hátránya, hogy minden munkáltatói jog gyakorlása nehézkes, szinte lehetetlen volna központosított formában. A második megoldás tiszta formájában lehetővé teszi a közvetlen és rugalmas alkalmazkodást a változó munkavégzési körülményekhez, biztosítja a szükséges jogi kereteket a helyi szintű humán erőforrás-gazdálkodáshoz, s így a szervezetfejlesztéshez.⁶¹⁸ Ebben az esetben azonban egyrészt nehezebb az átjárhatóság az egyes jogállások között, ami a munkáltatói pozíció, illetve a mobilitási szabályok különbözőségéből következik.⁶¹⁹ Másrészt alacsonyabb szintű a pályabiztonság, szervezeti okból történő felmentés esetén a tisztviselő nem tarthat igényt a munkáltató másik szervénél való foglalkoztatására. Mint látni fogjuk, egyik változat sem fordul elő tiszta formájában a magyar közigazgatásban. Bármelyik változatról legyen szó, célszerű minél szélesebb körben meghúzni az egységes munkáltatói szerepkör terjedelmét, azzal ugyanis egyszerűsödnek a mobilitás szabályai, ebből fakadóan csökkennek az adminisztratív akadályok (természetesen ennek feltétele az egységes jogintézményi struktúra).⁶²⁰

A második alapvető kérdéskör – az előbbiekből következően – a munkáltatói jogok telepítésére és gyakorlására vonatkozik.⁶²¹ Ez a centralizáció-decentralizáció egyik dimenziója, és egyben fokmérője is.⁶²² Mértékét az határozza meg, hogy milyen szabályok vonatkoznak a munkáltatói jogok *megosztására* – egyáltalán, felmerül-e azok megosztásának lehetősége – a munkáltató szervek között, illetve miként történik a munkáltatói jogok gyakorlása a (ténylegesen) eljáró munkáltató szervén belül, másképpen, milyen feltételek mellett lehetséges a munkáltatói jogok *átruházása*.

Munkáltatói szerepek és munkáltatói jogok gyakorlása a közzszolgálati törvényekben

Az elmúlt évtizedekben a közzszolgálati jog területén *számos megoldás* született a munkáltatói jogállás rendezésére. A *Ktv.* szerint az állam vagy az önkormányzat és a nevükben foglalkoztatott köztisztviselő között jött létre a közzszolgálati jogviszony.⁶²³ A *Kttv.* ugyan kivette az önkormányzatokat e meghatározásból, de lényegét

⁶¹⁷ GYÖRGY 2019b: 113–114.

⁶¹⁸ HAZAFI 2018b: 61–62.

⁶¹⁹ Lásd PETROVICS 2017: 65–67.

⁶²⁰ HAZAFI 2019b: 17. Lásd még HORVÁTH I. 2006: 220–222.

⁶²¹ GYÖRGY 2019b: 113.

⁶²² Lásd például LINDER 2007: 36–51; KISS–HAZAFI 2019: 37–40. Továbbá HAZAFI 2009c.

⁶²³ *Ktv.* 5. §.

tekintve a formulán nem változtatott.⁶²⁴ Ahogy arra György István és Bérces Kamilla is felhívja a figyelmet, ez a megfogalmazás pusztán szimbolikus jelentőségű, azaz nem következtethetünk az állam egységes munkáltatói minőségére.⁶²⁵ A munkáltató valójában a közigazgatási szerv, a munkáltatói jogokat pedig általános szabály szerint a hivatali szervezet vezetője vagy testület gyakorolja, aki e jogait átruházhatja állami vezetőre vagy vezetői munkakört betöltő köztisztviselőre.⁶²⁶ Ezért aztán az sem véletlen, hogy például áthelyezés során a köztisztviselő korábbi jogviszonya megszűnik, és helyette új jön létre.⁶²⁷ Törvény eltérő rendelkezése hiányában e szabályozás irányadó az országgyűlési köztisztviselőkre is.⁶²⁸ Más a helyzet ugyanakkor a számvevők jogviszonyát tekintve.

Meglehetősen aggályos, hogy az *Ásztv.* nem rendelkezik sem a jogviszony jellegéről, sem a munkáltatói jogok gyakorlásáról. A törvény megfogalmazása alapján a Számvevőszék elnöke a szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ) szerint gyakorolja a munkáltatói jogokat.⁶²⁹ Az aggályok nem előzmény nélküliek, és leginkább – ahogy arról már fentebb írtam – a törvény 2018. évi módosításához kapcsolódnak. A törvenymódosítás során a köztársasági elnök az Országgyűlés részére megfontolásra visszaküldte az elfogadott módosító törvényt. A Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályozásáról (szervezeti sajátosságai és kiemelt állami jelentősége miatt) sarkalatos törvénynek kell rendelkeznie.⁶³⁰ A köztársasági elnök levelében azonban kifejtette, hogy a módosítás pontos szabályozási tárgy és keretek meghatározása nélkül hatalmazza fel a szervezeti és működési szabályok megállapítására az elnököt. Ezzel összefüggésben jelezte, hogy a módosító törvény általános felhatalmazása „nyilvánvalóan nincs összhangban” az Alaptörvénnyel, és sérti a Jat. több rendelkezését is.⁶³¹ A kihirdetett törvény ugyan finomította az elnök szervezetszabályozó hatáskörére vonatkozó felhatalmazást, ám nem konkretizálta – jelen esetben például – a munkáltatói jogok gyakorlására irányadó általános szabályokat.⁶³² A megoldás jelenleg a következő; az Mt. munkáltatói joggyakorlásra vonatkozó

⁶²⁴ Kttv. 36. § (1) bek.

⁶²⁵ GYÖRGY 2019b: 113. Lásd még BÉRCES 2013: Magyarázat a 36. §-hoz.

⁶²⁶ Kttv. 37. § (1) bek.

⁶²⁷ Kttv. 59. § (1)–(3) bek.

⁶²⁸ Kttv. 2. §. Lásd továbbá Ogytv. 124/B. § (6), (8) bek.

⁶²⁹ Ásztv. 13. § (1) bek. i) pont. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.) Lásd továbbá Ásztv. 13. § (2) bek. i) pont. (2023. január 1-jétől hatályos szöveg szerint.)

⁶³⁰ Alaptörvény 43. cikk (4) bek.

⁶³¹ Alaptörvény 43. cikk (4) bek.; Jat. 5. § (1)–(3) bek. Lásd még T/3633/9. Köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele.

⁶³² Ásztv. 8. § (2) bek.

szabályainak megfelelő alkalmazása mellett⁶³³ az SZMSZ részletesen felsorolja, hogy ki milyen munkáltatói jogokat gyakorolhat.⁶³⁴ Ennek furcsa sajátossága, hogy amíg az Ásztv. hosszasan sorolja, hogy a Kttv. mely szabályait kell megfelelően alkalmazni a vezetőkre és a számvevőkre, addig e foglalkoztatottak számára mindössze három olyan szakaszt nevesít, amely az Mt. szabályainak megfelelő alkalmazását írja elő.⁶³⁵ Ezek a következők; a munkáltatói joggyakorlás, az azonnali hatályú felmondás, illetve a kártérítés (pontosabban ez utóbbi Ptk. alkalmazására utaló szabályai).⁶³⁶ Ennek érdekességét fokozza, hogy az Mt.-t általános szabály szerint nem a számvevőkre, hanem a számvevőszéki munkavállalókra rendeli háttérszabályozásként alkalmazni a törvényt.⁶³⁷ A Kúria egyes döntéseiből jól kiolvasható, hogy a törvényi keretek hiánya más pragmatikaelemek (etikai,⁶³⁸ teljesítményértékelési szabályzat⁶³⁹) irányából is veszélyt jelenthet a munkáltatói joggyakorlásra. Ezekben az esetekben a felperesek számvevői jogviszonyának megszüntetését az alperes munkáltató jogellenes felmentése okozta, ami minden bizonnyal az etika és a teljesítményértékelés szabályzatban történő súlytalan meghatározásával és az ebből fakadó bizonytalan és homályos értelmezésével is összefügghet. Utalni kell arra, hogy a szabályzat közjogi szervezetszabályozó eszköznek sem minősül. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság több esetben felhívta a figyelmet arra, hogy a közigazgatásban, törvényben kell meghatározni a munkáltatói döntések anyagi és eljárási jogi kereteit, a szükséges garanciákat és feltételeket.⁶⁴⁰

A Hszt. a fentiekől formálisan eltérő szabályozási technikát alkalmaz, amely szerint az igazgatási jogviszony az állam nevében eljáró rendvédelmi szerv és a rendvédelmi alkalmazott között létesül.⁶⁴¹ Azaz a törvény ugyanúgy rendelkezik, mint ahogy azt a hivatásos állomány vonatkozásában is teszi.⁶⁴² Mindez azt jelenti, hogy a gyakorlatban a rendvédelmi szerv tekinthető munkáltatónak, miközben a munkáltatói jogokat általános szabály szerint a rendvédelmi szerv szervezeti egységének

⁶³³ Mt. 20. (2)–(3) bek.

⁶³⁴ SZMSZ 36. §.

⁶³⁵ Ásztv. 21/A. § (1) bek.

⁶³⁶ Mt. 20. § (2)–(3) bek.; Mt. 78. § (1)–(2) bek.; Mt. 79. §; Mt. 177. §.

⁶³⁷ Ásztv. 21/A. § (2) bek.

⁶³⁸ Kúria Kf. 39.471/2021/4. Közzszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita.

⁶³⁹ Kúria Kf. 39.321/2021/5. Közzszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita.

⁶⁴⁰ Lásd például 833/B/2003. AB határozat; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat; 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

⁶⁴¹ Hszt. 287/F. (1) bek.

⁶⁴² Lásd Hszt. 13. § (1) bek.

vezetője gyakorolja (tehát tartalmi szempontból mégiscsak a Kttv. szakaszaihoz hasonlítható).⁶⁴³ A rendvédelmi szervek hierarchiájára tekintettel a szervezeti egység vezetője az állományilletékes parancsnok.⁶⁴⁴ Bár eltérő terminológia mentén (módosítva az alább olvasható Kit.-es terminust), de lényegében azonos tartalmat közvetít a *Kütt.*, amely úgy szól, hogy a jogviszony a különleges jogállású szerv mint munkáltató és a köztisztviselő mint foglalkoztatott között jön létre.⁶⁴⁵ Általános szabály szerint a munkáltatói jogokat a hivatali szervezet vezetője vagy testület gyakorolja (akárcsak a Kttv. esetében). E jogok átruházhatók az álláshelyi feladatok és szakmai követelmények meghatározása kivételével vezetői álláshelyet betöltő köztisztviselőre (természetesen a munkáltatói jogok átruházása mindegyik jogállási törvény esetében a szubdelegáció tilalmával történhet meg).⁶⁴⁶

Végül nagyon hasonlóan rendelkezik a munkáltatói státuszról a *Kit.* és a *NAV szjt.* A *Kit.* volt az első jogállási törvény, amely újragondolta a munkáltatói szerepkör rendezését az egyes jogállási törvények közül. A kormányzati szolgálati jogviszony a Kormány mint munkáltató és a kormánytisztviselő mint foglalkoztatott között jön létre. Mindez fontos különbség a korábbi megoldásokhoz képest, mert a jogalkotó munkáltatói oldalról megteremti az egységes, központi irányítás alatt álló kormányzati igazgatási szervezetrendszer alapjait.⁶⁴⁷ A Kormány ugyanis nemcsak szimbolikus értelemben jelenik meg munkáltatóként. Az irányadó kormányrendeleti szabályozás szerint a Kormányt munkáltatói feladatainak megvalósításában a Miniszterelnöki Kormányiroda segíti (e szervnek arra is felhatalmazása van például, hogy ellenőrizze az egyes alárendelt szervek munkáltatói joggyakorlását).⁶⁴⁸ A *Kit.* azonban megosztja a munkáltatói jogok gyakorlását, s úgy fogalmaz, hogy a kormánytisztviselő felett a munkáltatói jogokat a Kormány nevében általános szabály szerint a foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja, aki az álláshelyi feladatok és szakmai követelmények meghatározása kivételével szakmai vezetőre vagy felsővezetőre ruházhatja át a munkáltatói jogokat.⁶⁴⁹ A *NAV szjt.* szinte ugyanezt a terminológiát veszi át azzal a különbséggel,

⁶⁴³ Hszt. 287/F. (2) bek.

⁶⁴⁴ Riasztv. részletes indokolása. Lásd még Hszt. 2. § 24. pont. Továbbá a hierarchiáról a rendészetben például BALLA 2015: 28.

⁶⁴⁵ Kütt. 21. § (2) bek.

⁶⁴⁶ Kütt. 22. § (1)–(2) bek.

⁶⁴⁷ FÜLÖP–KUN 2021a: 238. Lásd még *Kit.* 80. § (1) bek.

⁶⁴⁸ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet 17. §.

⁶⁴⁹ *Kit.* 81. § (1), (2)–(3) bek.

hogy a NAV szervezeti egységessége⁶⁵⁰ és a pénzügyőri státuszok⁶⁵¹ kötöttebb jellemzői miatt egy-egy kérdésben szigorúbb szabályokat alkalmaz.⁶⁵²

Kiválasztás: pályázati eljárás és képesítési követelmények

A kiválasztás személyzetpolitikai megfontolásai és jogpolitikai céljai

A kiválasztáson belül személyzeti politikai szempontból elsősorban annak eszközeivel, módszereivel kell foglalkozni,⁶⁵³ míg a jogi kérdések körében sokkal inkább az alkalmazás feltételeit szokás vizsgálni.⁶⁵⁴ A két megközelítés igazodik a kiválasztás két meghatározó fázisához is; amíg a *pályázati rendszer* a toborzás, addig a *képessítési követelmények* a szelekció elengedhetetlen elemei. A kötelező pályáztatási rendszer és a képesítési követelmények meghatározása összetett minőségi kérdés, amely a kiválasztás *demokratizmusát* és *hatékonyságát* egyaránt növelni tudja.⁶⁵⁵ Ugyanakkor ellenérvként sok esetben a következőket hozzák fel a szakirodalomban (főleg a pályázati vagy egyéb kiválasztási eljárásokkal szemben); viszonylag hosszadalmas, relatíve magas költségű módszerek, amelyek ezzel összefüggésben egyes (alsóbb) igazgatási szinteken eredménytelenek lehetnek.⁶⁵⁶

A kiválasztás szabályozásának jellemzői a brit közszolgálat rendszerében

A politikasemlegesség és az érdekek elsődlegessége hagyományosan nagy szerepet játszanak a brit köztisztviselők *kiválasztásában*. A favoritizmus felszámolása érdekében 1854-ben létrehozták a kormánytól független Közzszolgálati Bizottságot (*Civil Service Commission*), amelynek már ekkor egyik fő feladata a nyílt versenyvizsgán alapuló kiválasztás lefolytatása volt.⁶⁵⁷ Ma a köztisztviselők kiválasztására irányadó *eljárások* alapelveit határozza meg, illetve a kiválasztási rendszer működését

⁶⁵⁰ NAV szjtv. 25. § (2) bek.

⁶⁵¹ NAV szjtv. 26. §.

⁶⁵² NAV szjtv. 24–26. §.

⁶⁵³ Lásd például LINDER 2008: 171–187.

⁶⁵⁴ Lásd például LINDER 2015: 47–69; illetve GYULAVÁRI 2015.

⁶⁵⁵ LŐRINCZ 2010: 71–84.

⁶⁵⁶ GYÖRGY 2019b: 114.

⁶⁵⁷ HAZAFI 2019h: 77.

irányítja.⁶⁵⁸ A Közzszolgálati Bizottság legutóbb 2018-ban fogalmazta meg a kiválasztási eljárás szabályait, amelyet valamennyi minisztériumra és ügynökségre irányadó *iránymutatásként* tett közzé.⁶⁵⁹ A Közzszolgálati Bizottság tagjai a *közzszolgálati biztosok* (*Civil Service Commissioners*), akiket a közzszolgálati miniszter (tehát a miniszterelnök) javaslatára az uralkodó nevez ki.⁶⁶⁰ A közzszolgálati biztosok számos követelménynek meg kell hogy feleljenek. A követelményeket az ügynevezett Személyzeti Gyakorlati Szabályzat (*Code of Practice for Staff*) határozza meg. A szabályzat a korábban említett négy alapértéket (integritás, tisztesség, objektivitás és pártatlanság) tölti meg speciális tartalommal. A szabályzat egyúttal rendezi a Bizottság elszámoltathatóságát, felelősségi kérdéseit, eszerint a Bizottság független és hatékony működéséért végső soron a közzszolgálati miniszter felel a parlament előtt. A tagokra összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak, s a szabályzat kitér az integritás, átláthatóság követelményeire is.⁶⁶¹

A kiválasztás jelentőségének angolszász felfogását jól jellemzi Lőrincz Lajos megállapítása, amely szerint „a felkészületlen vagy rosszul felkészült köztisztviselő képtelen az egyszerű ügyek elintézésére is, állandó segítségre szorul, hibái mások munkáját is késleltetik”.⁶⁶² Meghatározó szerepét mutatja az is, hogy egyetlen jogviszonyelemként a kiválasztást *szabályozza részletesen törvény*.⁶⁶³ A törvény – egyéb kérdések között – a kiválasztás alapelveit határozza meg.⁶⁶⁴ A törvény rendelkezései szerint a kiválasztásnak az érdemeken kell alapulnia (*merit*), illetve tisztességes (*fair*) és nyitott (*open*) verseny alapján kell történnie.⁶⁶⁵ A Bizottság iránymutatása szerint az *érdem* azt jelenti, hogy azt a pályázót kell az állásra kinevezni, aki megfelel a közzétett követelményeknek, képes azoknak megfelelően dolgozni, méghozzá a pályázók közül a legjobban.⁶⁶⁶ A *tisztességesség* elve előírja, hogy a kiválasztási eljárásnak elfogulatlannak, objektívnek, pártatlannak és következetesnek kell lennie.⁶⁶⁷ A *nyílt verseny* a jogegyenlőség elve alapján az álláslehetőség nyilvános meghirdetését jelenti, amelynek keretében közzé kell tenni az állás betöltéséhez

⁶⁵⁸ GYÖRGY 2019d.

⁶⁵⁹ Civil Service Commission 2018. (Kiválasztási alapelvek.)

⁶⁶⁰ Lásd Civil Service Commission 2018.

⁶⁶¹ Code of Practice for Staff October 2010.

⁶⁶² LŐRINCZ 2010: 379. Ezt ugyan a képzés, továbbképzés fontosságával kapcsolatban fogalmazta meg, ám ugyanúgy érvényes a kiválasztásra nézve is.

⁶⁶³ Lásd Constitutional Reform and Governance Act 2010. (Az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény 2010.)

⁶⁶⁴ Lásd Az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény 10–11. §.

⁶⁶⁵ Kiválasztási alapelvek 3. pont.

⁶⁶⁶ Kiválasztási alapelvek 4. pont. Lásd még GYÖRGY 2019d.

⁶⁶⁷ Kiválasztási alapelvek 5. pont. Lásd még GYÖRGY 2019d.

szükséges információkat és a pályázati eljárás követelményeit is.⁶⁶⁸ A *kiválasztási eljárás* kialakításáért és lebonyolításáért az egyes közigazgatási szervek felelnek. Az eljárások a kiválasztás tárgyát képező állás jellemzőinek megfelelően különbözhetnek egymástól (sőt, ha szükséges, különbözniük is kell), a közös alapelveket és eljárási szabályokat azonban valamennyi esetben követni kell. A közös szabályok betartása és a pályázók alkalmasságának megítélése az egyes *kiválasztási bizottságok* feladata.⁶⁶⁹

Egy kiválasztási bizottság (*selection panel*) legalább két főből áll, és vezetője egy köztisztviselő vagy a legmagasabb szintű köztisztviselőknél az egyik közzszolgálati biztos.⁶⁷⁰ A bizottságnak kell biztosítania a pályázók pártatlan (objektív és részrehajlásmentes) értékelését (így a pályázati feltételeknek való megfelelését), valamint a bizottságnak kell döntenie a legalkalmasabb pályázó kiválasztásáról is.⁶⁷¹ A bizottság tagjai összeférhetetlenségi szabályoknak kell hogy megfeleljenek,⁶⁷² ami ugyancsak a pártatlanság követelményét erősíti. A bizottság elnöke felelős a törvényi feltételek és iránymutatások betartásáért. Ennek érdekében például ellenőrzi az álláshoz előírt alkalmassági feltételeket, a pályázathoz csatolt munkaköri leírást, a követendő toborzást és szelekciót, valamint a bizottsági tagok alkalmasságát (így például összeférhetetlenségét). Az eljárásról annak befejeztével feljegyzést kell készítenie. Probléma vagy jogsérelem esetén az eljárást felfüggesztheti annak elhárításáig, és a Közzszolgálati Bizottságot is tájékoztathatja erről.⁶⁷³

A *toborzás* során a közigazgatási szerveknek közzé kell tenni minden lényeges információt a betölthető állás jellegéről és szintjéről, az alkalmazási feltételekről, a követendő kiválasztási eljárásról, valamint a díjazás elemeiről.⁶⁷⁴ A szerveknek minden pályázóval szemben ugyanazt az eljárást kell követniük (kivéve, ha egyes életkörülmények eltérő eljárást követelnek). A pályázati felhívást olyan felületen és annyi ideig kell közzétenni, hogy az minden pályázó számára egyenlő hozzáférést biztosítson.⁶⁷⁵ Fontos garanciális szabály, hogy a szerveknek tájékoztatniuk kell a pályázókat a jogorvoslati lehetőségeikről, amelynek szabályait az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény tartalmazza.⁶⁷⁶ Ha egy szerv a pályá-

⁶⁶⁸ Kiválasztási alapelvek 6. pont. Lásd még GYÖRGY 2019d.

⁶⁶⁹ Kiválasztási alapelvek 7–8. pontok. Lásd még GYÖRGY 2019d.

⁶⁷⁰ Kiválasztási alapelvek 9–10. pontok. Lásd még GYÖRGY 2019d.

⁶⁷¹ Kiválasztási alapelvek 11. pont. Lásd még GYÖRGY 2019d.

⁶⁷² Kiválasztási alapelvek 12. pont.

⁶⁷³ Kiválasztási alapelvek 13–15. pontok. Lásd még GYÖRGY 2019d.

⁶⁷⁴ Kiválasztási alapelvek 16. pont. Lásd még GYÖRGY 2019d.

⁶⁷⁵ Kiválasztási alapelvek 17–19. pontok. Lásd még GYÖRGY 2019d.

⁶⁷⁶ Kiválasztási alapelvek 22. pont.

zatban rögzített illetménytől legalább 20%-kal magasabb összeget szeretne fizetni, az ajánlattétel módosítása előtt a Közzszolgálati Bizottság jóváhagyását kell kérnie.⁶⁷⁷

A szelekció során a pályázókat érdemeik alapján kell megítélni, és nem szabad személyes (baráti, családi stb.) kapcsolataikat ennek során figyelembe venni.⁶⁷⁸ A pályázóknak meg kell felelniük a Köztisztviselői Kódex által meghatározott integritás, tisztesség, objektivitás és pártatlanság követelményeinek.⁶⁷⁹ Ezek a követelmények számos részkötelezettséget magukban foglalnak. Így például az *integritás* kiterjed a közpénzek és az egyéb források megfelelő és hatékony felhasználásának kötelezettségére; a *tisztességesség* a harmadik személy általi befolyásolás elutasítására; az *objektivitás* az elfogulatlan ügyintézés követelményére; míg a *pártatlanság* általános és politikai értelemben is keretek közé szorítja a köztisztviselő magatartását.⁶⁸⁰ Ha egy pályázó korábban politikai tevékenységet folytatott, a kiválasztási bizottságnak meg kell győződnie arról, hogy a pályázó képes követni a Kódexben foglalt szabályokat, ennek biztosítása érdekében rögzíteni kell vele szemben az elvárásokat.⁶⁸¹

Az eljárás nem szorítkozik kizárólag a tények vizsgálatára, többnyire *versenyvizsgálattal* jár együtt. A megmérettetés többnapos is lehet. Az írásbeli részben statisztikai táblákat kell elemezni, tanácsokat kell megfogalmazni egy-egy kormányzati probléma megoldására. A szóbeli fordulón pedig tanúbizonyságot kell adni a megfelelő kifejezőkészségről.⁶⁸² Az összes tény számbavételét követően a kiválasztási bizottság *sorrendbe állítja* a pályázókat az érdemeik alapján, majd ennek megfelelően az első helyre rangsorolt pályázó kinevezését *javasolhatja*. Amennyiben az első helyre rangsorolt pályázó mégsem fogadná el a kinevezést, a közigazgatási szerv vagy az érdemek szerint a sorrendben következő pályázót nevezheti ki, vagy lezárhatja az eljárást kinevezés nélkül.⁶⁸³ Akik nem kapják meg az állást, *tartaléklistára* kerülnek, amelyben elért eredményeik alapján 12 hónapon keresztül lehetőségük van másik ugyanolyan vagy hasonló állás megszerzésére.⁶⁸⁴ A *kinevezés joga* többnyire az adott minisztérium közigazgatási államtitkáráé, illetve más típusú központi államigazgatási szervezetben az első számú köztisztviselőé.⁶⁸⁵ A dokumentum *speciális szabályokat* fogalmaz meg a határozott időre történő foglalkoztatásra, a miniszterek kiválasztási

⁶⁷⁷ Kiválasztási alapelvek 24. pont.

⁶⁷⁸ Kiválasztási alapelvek 27. pont. Lásd még GYÖRGY 2019d.

⁶⁷⁹ Kiválasztási alapelvek 28. pont.

⁶⁸⁰ Civil Service Code. (Köztisztviselői Kódex.) Lásd továbbá KISS 2019d: 82–83.

⁶⁸¹ Kiválasztási alapelvek 29. pont.

⁶⁸² GYÖRGY 2019d.

⁶⁸³ Kiválasztási alapelvek 31–33. pontok. Lásd még GYÖRGY 2019d.

⁶⁸⁴ Kiválasztási alapelvek 34–35. pontok. Lásd még GYÖRGY 2019d.

⁶⁸⁵ GYÖRGY 2019d.

eljárásba való bevonására, az állandó titkári (*permanent secretary*) versenyvizsgákra, a közzszolgálati biztosok közvetlen részvételével történő versenyvizsgákra, a különleges tanácsadókra, valamint a kivételekre vonatkozóan.⁶⁸⁶

A kiválasztás szabályozásának közvetlen intézménytörténeti előzményei

Ami a személyzeti politikai megközelítésnél mindenképpen említést érdemel: *kötelező pályázati rendszer* – stabil és fenntartható módon – mind a mai napig nem jött létre a magyar közzszolgálatban. György István sommásan megjegyzi, hogy a pályázati rendszer mindig is „mostoha sorsú” volt a hazai közzszolgálati pragmatikában.⁶⁸⁷ Ha nagyvonalakban áttekintjük a vizsgált időszakot, e megállapítás helytállónak bizonyul.⁶⁸⁸ A Ktv. 1992-ben *nem tette általánosan kötelezővé* a pályázati kiírás alkalmazását, de lehetőséget teremtett a munkáltató számára pályázati eljárás lefolytatására.⁶⁸⁹ Ezt a megoldást a jogalkotó 1997-ben módosította, s elrendelte a *megüresedett álláshelyek nyilvános közzzétételét*.⁶⁹⁰ A megüresedett álláshelyek nyilvános közzzététele azonban nem jelentett egyet a pályázati kiírással, ugyanis sokkal inkább csak tájékoztató jellegű toborzási, nem kötelező érvényű szelekciós eszköz volt a munkáltatóra nézve. 2007-ben a Ktv. visszatért a kötelező pályázatra⁶⁹¹ az államigazgatási és önkormányzati szerveknél dolgozó köztisztviselők kiválasztását illetően (2009-ben kiegészülve a versenyvizsgával⁶⁹²).⁶⁹³ Majd 2010-től a kormánytisztviselői törvény (Ktjv.) hatálybalépésével és a Ktv. módosításával – megszüntette a jogalkotó a *kötelező pályázati (és versenyvizsga-) rendszert*, s előbb „felfüggesztette” a kötelező

⁶⁸⁶ Kiválasztási alapelvek 36–38, 39–43, 44–49, 50–57, 58, 59–63, 72–103. pontok.

⁶⁸⁷ GYÖRGY 2009. Lásd továbbá GYÖRGY 2019b.

⁶⁸⁸ LŐRINCZ 2010: 283–328. Lásd még LŐRINCZ 2000a: 321–337; LŐRINCZ 2000b: 449–456; PETRÓ 2014c.

⁶⁸⁹ MAUTHNER 1994.

⁶⁹⁰ Dudás Ferenc és Hazafi Zoltán ezt nem tartotta elégségesnek, kötelező pályázati rendszer mellett érveltek. DUDÁS–HAZAFI 2003: 662.

⁶⁹¹ Az okokról lásd HAZAFI 2009d. Továbbá lásd Ktv. CompLex Jogtár-kommentár.

⁶⁹² A jogintézményről: LINDER 2006c. Jogpolitikai céljairól: SZAKÁCS G. – ABAY-NEMES 2009: 49–56. Kritikájáról: VILLÁNYINÉ BÁRÁNY 2009a: 272–274; VILLÁNYINÉ BÁRÁNY 2009b: 309–312.

⁶⁹³ SIPOS-SZABÓ 2008c.

versenyvizsgát,⁶⁹⁴ majd később megszüntette a jogintézményt.⁶⁹⁵ A versenyvizsga kritikája volt, hogy költséges, hosszadalmas, illetve végül egyébként is a szubjektív állásinterjún dől el a kiválasztás.⁶⁹⁶

Ha nem is működik kötelező pályázati rendszer a közigazgatásban, abban az esetben a jogszabályokban meghatározott⁶⁹⁷ *képesítési követelmények* (ide nem értve az alkalmazás során felmerülő képzési és továbbképzési kötelezettségeket) képesek biztosítani a *jogegyenlőség* és az *érdemalapú kiválasztás* garanciáit, s végső soron a tisztviselők *professzionális alkalmazását*. A képesítési követelmények meghatározásáról vallott kormányzati személyzetpolitikai felfogás egészen a Kit. hatálybalépéséig bezárólag egyértelműnek tűnt, jogszabály határozta meg központi szinten azokat.

A kiválasztás szabályozásának jellemzői a vizsgált közszolgálati törvényekben

A Kttv. lényegében visszatért a Ktv.-ben használt megoldás alkalmazására, a szolgálatadó mérlegelésére bízta a pályázati kiírásról való döntést.⁶⁹⁸ Tekintve, hogy a Kttv. maradt az Áttv. háttérjogszabálya, az Áttv. nem tért el a kiválasztás szabályozásában.

A Kit. lényegében átvette a Kttv. rendelkezéseit, s a pályázat kiírását a *munkáltató döntésére bízta*. A munkáltató mozgástere akkor korlátozott, ha a jogszabályban rögzített pályázati eljárás lefolytatását választja, más esetben azonban *szabadon dönthet* a tisztviselők toborzásáról, s részben szelekciójáról.⁶⁹⁹ Mindennek logikus folyománya, hogy ugyanaz a kormányrendelet rendezi a Kttv. és a Kit. központi részletszabályait.⁷⁰⁰ A korábbiaktól eltérően ugyanakkor – sok más pragmatikaelemhez hasonlóan – a Kit. *decentralizálja* a képesítési követelmények meghatározását is. Ez azt jelenti, hogy egyrészt a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalja az álláshely szakmai feltételeinek (tehát a képesítési követelményeinek) meghatározását, másrészt ennek gyakorlásához a keretek megállapítását kormányrendeleti

⁶⁹⁴ Ennek oka, hogy a jogalkotó meghatározott ideig nem helyezhette hatályon kívül a versenyvizsgára vonatkozó szabályokat uniós pályázati kööttségek miatt. LINDER 2010a: 223–224.

⁶⁹⁵ 2011. szeptember 1-jén a jogalkotó hatályon kívül helyezte a versenyvizsgára vonatkozó rendelkezéseket.

⁶⁹⁶ KIS 2011b: 29; LINDER 2006c; LINDER 2009.

⁶⁹⁷ GYÖRGY 2019b: 114.

⁶⁹⁸ DÁVID–LÓCZY 2013b.

⁶⁹⁹ Kttv. 45. §. Vö. Kit. 83. §.

⁷⁰⁰ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet a személyügyi központról és a Közszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszeréről, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról 1. § (3) bek., 12–24. §.

szintre helyezi.⁷⁰¹ A rendelet mindazonáltal szűken fogalmaz, mindössze egy-két szempontra (az ellátandó feladatok jellegére, a szerv összetételére, a helyi munkaerőpiac helyzetére) hívja fel a munkáltató figyelmét.⁷⁰² Mindezekhez képest vajon milyen megoldásokkal operál a többi közszolgálati törvény?

A *Küt.* a *Kit.*-hez hasonlóan szabályozza⁷⁰³ a kiválasztási eljárást (ennek választható elemeként a pályázati eljárást) azzal a különbséggel, hogy mivel különleges jogállású szervekről van szó munkáltatói oldalon, ezért központi szabályozásra eleve nincs lehetőség. További eltérés, hogy a *Küt.* (a *Kttv.*-ben is megtalálható módon)⁷⁰⁴ gyengébb és erősebb tartalmú társadalmi preferenciát alkalmaz, amikor úgy rendelkezik, hogy az álláshely betöltéséhez előírt szakmai végzettséggel, szakképesítéssel, szakképesítéssel, tapasztalattal, képességgel egyformán rendelkező jelöltek esetén előnyben lehet részesíteni azt a személyt, aki több gyermeket nevel, valamint előnyben kell részesíteni az önkéntes tartalékos szolgálati viszonyban állókat.⁷⁰⁵ A képesítési követelményeket a különleges jogállású szerv vezetője határozza meg.⁷⁰⁶

Az *Ásztv.* a számvevőket érintően kizárja a *Kttv.* kiválasztási eljárásra vonatkozó szabályait, ugyanakkor nem állapít meg ezek helyett sajátos szabályokat, valamint a Szervezeti és Működési Szabályzatban (SZMSZ) sem határoz meg ilyeneket. A képesítési követelményeket illetően fogódzót jelenthet, hogy számvevő kizárólag felsőfokú végzettséggel rendelkező (természetes) személy lehet.⁷⁰⁷ Ez kiegészíthető azzal, hogy az SZMSZ szerint a munkáltatói jogkör gyakorlójának kell megállapítania az adott munkakör ellátására vonatkozó követelményeket.⁷⁰⁸

Az *Ogytv.* sem állapít meg a kiválasztási eljárásra nézve speciális szabályokat, azonban törvény eltérő rendelkezése hiányában a *Kttv.* szabályai alkalmazandók.⁷⁰⁹ A képesítési követelmények vonatkozásában az *Ogytv.* úgy fogalmaz, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a jogviszony létesítését a *Kttv.*-ben foglaltakon túlmenően meghatározott iskolai végzettséghez, képesítéshez, illetve gyakorlati időhöz kötheti.⁷¹⁰ Ezzel párhuzamosan a *Kttv.* képesítési rendelete negatív hatállyal rendelkezik

⁷⁰¹ *Kit.* 58. § (2)–(3) bek.

⁷⁰² 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet 20. §.

⁷⁰³ *Küt.* 27. §.

⁷⁰⁴ *Kttv.* 45. § (6) bek.

⁷⁰⁵ *Küt.* 27. § (4) bek.

⁷⁰⁶ *Küt.* 7. §.

⁷⁰⁷ *Ásztv.* 21/A. § (1) bek. a) pont; *Ásztv.* 15. § (1) bek.

⁷⁰⁸ Az Állami Számvevőszék elnökének 1/2023. (I. 31.) ÁSZ utasítása az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról 41. § (7) bek.

⁷⁰⁹ *Kttv.* 2. §.

⁷¹⁰ *Ogytv.* 124. § (2) bek.

az Országgyűlés Hivatalában dolgozó köztisztviselőkről, tehát a munkáltatói jogkör gyakorlójának jogköre bővül.⁷¹¹

A Hszt. a rendvédelmi alkalmazottakra nézve az általános szabályt tartalmazza, miszerint jogszabály vagy a rendvédelmi szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet.⁷¹² Az általános képesítési követelményeket az egyes munkaköri kategóriáknak megfelelően ugyancsak a Hszt. határozza meg.⁷¹³ Ennek alapján az egyes munkakörökhöz szükséges konkrét szakképzettségeket jogszabály vagy a rendvédelmi szerv vezetője határozza meg.⁷¹⁴ A NAV szjt. a képesítési előírásokat munkakör családok és besorolási osztályok szerint differenciálva nevesíti miniszteri rendeletben.⁷¹⁵ Kiválasztási eljárásról azonban semmit sem szól a törvény. Minden bizonnyal e kérdésben is a NAV Foglalkoztatási Szabályzata szolgálhat válaszokkal.⁷¹⁶

Kiválasztási eszközök és módszerek az OECD-tagországokban

A jogszabályok elsősorban az eljárásrendet szabják meg, a *kiválasztási módszerekről* értelemszerűen nem vagy csak szűken mondanak bármit is. A szakirodalom a munkakör betöltéséhez szükséges jellemzőket prediktoroknak nevezi.⁷¹⁷ A 2021-ben készült, legfrissebb kormányzati körkép kifejezetten foglalkozott a közszolgáltatban alkalmazott *szelekciós eszközökkel*.⁷¹⁸ A vizsgált 32 OECD-tagországból 19 (59%) az analitikus/kognitív kompetenciákat standardizált tesztelés során vizsgálja, további 20 (62%) interjú (vagy azon is) keresztül. A viselkedési kompetenciákat 24 (75%)

⁷¹¹ 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 1. § (2) bek. b) pont.

⁷¹² Hszt. 287/R. §. Ahogy az e §-hoz kapcsolódó részletes törvényi indokolásban olvasható, ezek „rendezőelvnek” tekintendő szabályok. E jogintézmény tekintetében kevésbé érvényesülnek a hivatásosokra vonatkozó szabályok, ehelyett sokkal inkább harmonizálnak a Kit. és a Kttv. rendelkezéseivel.

⁷¹³ Hszt. 288/T. §.

⁷¹⁴ Hszt. 288/W. § (2) bek.

⁷¹⁵ 21/2020. (XII. 30.) PM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál rendszeresített pénzügyőri munkakörökről, a képesítési előírásokról, valamint a munkaköri pótlékról 2. melléklet.

⁷¹⁶ Lásd MAGASVÁRI 2021a: 62.

⁷¹⁷ JUHÁSZ 2006: 25.

⁷¹⁸ Ahogy a legtöbb esetben, az OECD-adatok ezúttal is a központi közigazgatásra vonatkoznak. Az adatok alapjai voltak: toborzási anyagokból kiemelt elemek, alkalmazott kiválasztási politikák, alkalmazott kiválasztási módszerek, illetményrendszerek (a pályára vonzás szempontjából), alkalmazott társadalmi preferenciák. Lásd OECD 2019a. Továbbá OECD 2020, illetve OECD 2021.

OECD-tagországban interjúk segítségével vizsgálják a pályázóknál. Ugyanakkor csak 13 (az összes vizsgált tagország 41%-a) teszti a kognitív vagy viselkedési kompetenciákat strukturáltabb értékelő központok segítségével, amelyek a gyakorlatban részletesebb vizsgálatot tennének lehetővé. Végezetül 26 (81%) OECD-tagországban a pályázók motivációját, közszolgálati attitűdjét értékeli az interjú során, de csak 8 (25%) tagország alkalmaz ebből a célból értékelő központokat.⁷¹⁹ Önmagában a megfelelő készségek és a tapasztalat megléte azonban nem feltétlenül elegendő egy munkakör betöltéséhez, szükség van bizonyos személyiségjegyekre, tulajdonságokra is. Kulcsfontosságú, hogy a pályázó milyen mértékben illeszkedik az adott munkakör által megkívánt követelményekhez. Az OECD kiemeli, hogy nem célszerű a szelekciós eszközöket közjogi módon, részletesen szabályozni. Ugyanakkor fontosnak tartja a professzionalizációt, a személyügyi szakemberek és vezetők felkészítését, képzését.⁷²⁰ A közigazgatás számára napjainkban a kiválasztási – ezen belül újszerű *toborzási* – módszerek széles tárháza válik elérhetővé. Ilyen például a tudatos arculat erősítése, a munkáltatói márka kialakítása, a közösségi média aktív kihasználása.⁷²¹ Annak érdekében, hogy a közigazgatás ne maradjon le a versenyben a tehetségek megszerzéséről, fontos – a jelenlegi decentralizált működési környezetben hatványozottan –, hogy legyen egy olyan személyzetpolitikai szerv, amely iránymutatásokat, módszertani támogatást ad, és tanácsadást nyújt az egyes szervek számára a kiválasztási eszközök tárházának bővítése, a még fel nem tárt lehetőségek kiaknázása céljából.

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY DINAMIKÁJÁNAK KÉRDÉSEI

A fejezet tárgya, célja és módszertana

Ebben a fejezetben a *közszolgálati jogviszony dinamikájának*,⁷²² tehát a jogviszony keletkezésének, módosításának, valamint megszűnésének és megszüntetésének elemzésére helyezem a hangsúlyt.⁷²³ A fejezetben egyes *szabályozási dilemmákat* vizsgállok. Így főleg azt, hogy az egyes közszolgálati törvények miképpen vélekednek

⁷¹⁹ OECD 2021.

⁷²⁰ KLEIN 2008.

⁷²¹ Lásd HAZAFI–KAJTÁR 2022: 88–106.

⁷²² Lásd a jogviszony dinamikus és statikus elemeinek elválasztására például HAZAFI 2009a; HALMOS–PETROVICS 2014.

⁷²³ Hangsúlyozandó, hogy a „közszolgálati jogviszony” fogalmát kiterjesztően használom e fejezetben is.

a kinevezés-munkaszerződés problematikáról, általános szabályként egyoldalú vagy közös megegyezéssel történő kinevezésmódosítást alkalmaznak-e, illetve stabil pályabiztonság vagy rugalmasan megszüntethető állásrendszer megteremtésére törekednek-e.

Egyfelől tehát folytatom a korábbiakban megkezdett kutatást, azaz áttekintem és összehasonlítom a közigazgatás egyes közszolgálati törvényeinek szabályozását az *egységesség és differenciáltság* szempontjából. Másfelől ugyanakkor arra is törekszem, hogy ezzel együtt rámutassak a szabályozás lehetséges kérdőjeleire, *ellentmondásaira*, kitérési pontjaira. Megfontolandó *javaslatok* azonban csak akkor tehetők, ha azok egyaránt tekintettel vannak a jogintézményekre vonatkozó fontosabb *tudományos összefüggésekre*; ahol szükséges, a közvetlen *jogintézmény-történetre*; a *jogalkalmazás* kérdéseire; s nem utolsósorban a *nemzetközi trendekre* és illeszthető megoldásokra.

A jogviszony keletkezése: kinevezés vagy munkaszerződés?

Ahhoz, hogy a közszolgálati törvényekben a kinevezés és a munkaszerződés viszonyát jellemezni tudjuk, mindenképpen szükséges néhány fontosabb *tudományos összefüggést* felvillantani a 2018 előtti időszakból. Kiindulópontunk lehet György István megkülönböztetése, aki szerint egészen *más módon keletkezik* a közszolgálati jogviszony és a munkaviszony. A munkaviszony kétoldalú munkaszerződéssel jön létre, amelyben a munkáltató és a munkavállaló a szerződés megkötésekor jogi értelemben mellérendeltségi helyzetben állnak, s a szerződési feltételeket megegyezésre törekedve alakítják ki. Ehhez képest a kinevezés egyoldalú jogi aktus, amelyet a tisztviselőnek – ha a közigazgatási szervnél szeretne dolgozni, akkor – el kell fogadnia, nincs érdemi lehetősége a feltételek alakítására. Ennek legfőbb oka, hogy a kinevezés tartalmát a jogszabályok többnyire kógens normákkal rendezik.⁷²⁴

Munkajogi álláspont a kinevezés jellemzőiről és a szerződéses foglalkoztatás közigazgatási térnyeréséről

A munkajogi álláspontról a legnagyobb részletességgel – és egyben a legaktuálisabb trendeket és dilemmákat feldolgozva – Kun Attila tanulmányaiban olvashatunk, aki a státusz vs. kontraktus kérdését, a *kinevezés jogi természetére* vonatkozó főbb jellemzőit vizsgálja. A *kinevezés jogi klasszifikációja* kapcsán – a fenti kiindulópont

⁷²⁴ GYÖRGY 2019b: 116.

mentén haladva – két markánsan elkülöníthető nézet rajzolódik ki Kun Attila tolmácsolásában. Az egyik a közjogi alávetettséget, a másik pedig a magánjogi mel-
lérendeltséget hangsúlyozza. Amíg az előbbi szerint a kinevezés az állam egyoldalú
aktusa, addig az utóbbi a kinevezés szerződéses karakterére fókuszál. Ez utóbbi
érvelésnek a középpontjában az a megfontolás áll, hogy ugyan a tisztviselőnek
nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, ám mégis szükség van
a felek közötti konszenzusra a kinevezés elfogadása által.⁷²⁵ A kinevezés funkció-
ját – kifejezetten egyoldalú aktusként – vizsgálva Kun Attila a munkajogi dogmatika
alapján a munkaszerződés *kettős funkciójából* indul ki. A munkaszerződés egyrészt
keletkezteti (konstitutív funkció), másrészt alakítja (tartalomalakító funkció)
a munkaviszonyt és annak tartalmát.⁷²⁶ Az analógia alapján arra a következtetésre jut,
hogy a kinevezés (vizsgálata szerint a Kttv.-ben), mint egyoldalú aktus, nem rendel-
kezik *konstitutív funkcióval*, hiszen a jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával,
továbbá eskütétellel jön létre. A *tartalomalakító funkciót* vizsgálva – még mindig
egyoldalú aktusként értelmezve – azt a lényegi megállapítást teszi, hogy a kinevezés
voltaképpen ilyennel sem rendelkezik. Ennek okaként jelöli, hogy a munkáltató
mérlegelési joga vagy diszkrecionális hatalma lényegében alig érvényesül a kineve-
zés során (ugyancsak a Kttv. szerint). Amíg a kinevezés tartalmi elemeinek egyik
részét – ahogy György István megfogalmazza – ugyanis jogszabály határozza meg
kógens módon (például a besorolási osztályt vagy fokozatot), addig ezeknek a másik
részéhez mindenképpen valamiféle megállapodásra van szükség (például a munka-
végzés helyéről vagy a jogviszony kezdetének a napjáról). Ezek tükrében Kun Attila
azt az alapvető konklúziót vonja le, hogy a kinevezés szerepe inkább csak – pozitív
értelemben véve, a munkáltató speciális közjogi helyzetét hangsúlyozva – *szimbolikus*.
Mindezzel összefüggésben megjegyzi, hogy „a kinevezés szimbolikus karaktere nem
strukturálhatja át a jogviszony esszenciájának kontraktuális alapjait”.⁷²⁷ Figyelembe
véve a fentieket, a kinevezés jogi minőségének és funkciójának szimbolikus és jogi/
tartalommeghatározó dimenzióját határolja el egymástól (hangsúlyozva, hogy
a közszolgálatban a szimbolikus dimenzió legalább olyan fontosságú, mint a jogi).
A *szimbolikus dimenzióban* a kinevezés a munkáltató speciális közjogi helyzetére
utal: az egységesítés irányát erősítheti (hiszen hasonlóan szabályozott jogintéz-
mény valamennyi közszolgálati törvényben); a közszolgálati ethoszt megtestesítő
pragmatikaelemeket indukálhatja (így a közös elemek egységes szellemben való
rendezését segítheti, például az etikai jellegű elveket); a státusz különleges helyét

⁷²⁵ KUN 2019b: 152–155.

⁷²⁶ KUN 2019b: 155–160.

⁷²⁷ KUN 2019b: 156.

és minőségét hangsúlyozza (még ha egyéb, szerződéses jellegű foglalkoztatásra is lehetőséget adnak a közszolgálati törvények); illetve a „beosztás” kategóriájának használatával szimbolikus módon reprezentálja az erős alá-fölé rendeltséget, ami a feladatkörhöz/munkakörhöz képest többletet jelent a munkajoggal való viszonyrendszerben. Ezzel szemben a kinevezés *jogi/tartalommeghatározó dimenziójával* összefüggésben azt hangsúlyozza (ahogy fentebb arra már utaltam), hogy a jogviszony dinamikájának egyes elemeit (keletkezés, módosítás, megszüntetés) a kontraktuális szemlélet hatja át (természetesen azokat a szabályokat érintően, amelyekben nem a jogszabály kógens rendelkezései döntenek).⁷²⁸

Kun Attila egy másik írásában a szerződéses jelleg – közszolgálatban való – terjedésével összefüggésben a generálklauzulák jelentőségét hangsúlyozza, és a *méltányos mérlegelés elvének* alkalmazási lehetőségére hívja fel a figyelmet. Az alapelv kifejezetten a munkáltató döntési hatalmának korlátozását és a munkavállaló védelmét tűzi célul.⁷²⁹ Az Mt. szerint a munkáltató a munkavállaló érdekeit a méltányos mérlegelés alapján köteles figyelembe venni, a teljesítés módjának egyoldalú meghatározása a munkavállalónak aránytalan sérelmet nem okozhat.⁷³⁰ Kun Attila szerint az alapelv a közszolgálati jogban ugyancsak alkalmazható lenne, mert egyrészt – mint fentebb már esett róla szó – a közszolgálati jogban is jelen van a *szerződéses jelleg*. Másrészt a közszolgálati jog jóval több „nehezítő” generálklauzulát tartalmaz a *többletkötelezettségek* között (így például a méltatlanságra vagy a köz szolgálatának elsődlegességére vonatkozó szabályokat), szemben a többletjogosultságok körével. Harmadrészt a közszolgálati jog eleve számos konkrét jogintézménynél ismeri az *aránytalan sérelemokozás tilalmát*, így annak általános jellegű kiterjesztése logikus lépés volna a jogalkotó részéről (sőt kívánatos is, például a konkrét munkafeladatra való utasítás esetében). Negyedrészt mivel nemcsak munkajogi, hanem közjogi értelemben is *aszimmetrikus* a közszolgálati jogviszony, ezért kétszeresen is indokolt volna a tisztviselő helyzetének javítása, megerősítése. Ötödészt a jogalkotás a közszolgálati jogban is a *rugalmasság* irányába tart, ez azonban egyre inkább együtt jár azzal, hogy a tisztviselők stabilitása, pályabiztonsága háttérbe szorul. Hatodészt az alkotmányos elvekkel is indokolható az alapelv átültetése. Az Alaptörvény szerint „minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez”.⁷³¹ Ahogy Kun Attila fogalmaz, az állam

⁷²⁸ KUN 2019b: 155–160.

⁷²⁹ KUN 2018a: 80–105.

⁷³⁰ Mt. 6. § (3) bek.

⁷³¹ Alaptörvény XVII. cikk (3) bek.

„mintamunkáltató szerepe” nehezen érvényesül, ha az állami munkáltatót szinte hézagossabb követelményrendszer köti, mint a versenyszféra munkáltatóit.⁷³²

Azonban nemcsak a szerződéses jelleg terjedése, hanem a *munkaszerződés térnyerése* is megfigyelhető a magyar közszolgálatban.⁷³³ Ez elsősorban a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatban mondható el,⁷³⁴ ám a közigazgatási foglalkoztatásban sem teljesen idegen tendencia (sőt, de erről majd később). A munkaszerződés a szakirodalom szerint általánosságban négyféleképpen válhat a közszolgálati jellegű foglalkoztatás alapjává vagy legalábbis részévé. Egyrészt *kivételes jellegű* maradhat, ami azt jelenti, hogy meghatározott feltételek mentén engedi csak a munkavállalók foglalkoztatását. Másrészt a *fizikai alkalmazottakra* vonatkozhat. Harmadrészt a szerződéses foglalkoztatás olyan mértékű elterjedésében mutatkozhat meg, amellyel már-már *felváltja* a kinevezést. Negyedrészt valamilyen atipikus megoldásként, *speciális munkaviszony* (például polgári jogi, így megbízási szerződés) keretében bújhat meg.⁷³⁵

Közjogi álláspont a kinevezés jellemzőiről és a szerződéses foglalkoztatás közigazgatási térnyeréséről

A munkajogi mellett a közjogi álláspont megértése is szükséges. Ehhez érdemes Hazafi Zoltán habilitációs téziseiben olvasható érvelését áttekinteni. Szerinte a *jogviszony keletkezésének differenciálódása* a közszolgálatban kétféle relációban mehet végbe a nemzetközi trendek alapján.⁷³⁶ Az egyik a közjogi és magánjogi szabályozás közötti viszonyt érinti, amelynek eredményeként létrejön a szabályozás *duális rendszere*, s egyszerre nyílik lehetőség közjogi és magánjogi státuszú foglalkoztatásra is. Ilyenkor bár igyekeznek a feladat jellege alapján szétválasztani a kétféle jogállás alkalmazhatóságát, mégis növekszik a szerződéses foglalkoztatás aránya. Ennek oka, hogy általában ugyanarra a feladatra kinevezéssel és szerződéssel is alkalmaznak köztisztviselőt és munkavállalót. A másik reláció a közjogi szabályozáson belül értelmezhető, mégpedig az *általános és speciális jogállások* egymáshoz való viszonyában. Számos országban bizonyos szakterületek kiválnak, s rájuk sajátos jogállás vonatkozik (példaként említhető a rendvédelem vagy a külszolgálat).

⁷³² KUN 2018a: 86–94.

⁷³³ Lásd MÉLYPATAKI 2022: 289–302.

⁷³⁴ A folyamatról lásd HORVÁTH I. 2020.

⁷³⁵ KUN 2018a: 95–101.

⁷³⁶ HAZAFI 2017c.

Hazafi Zoltán a francia közszolgálati jogfejlődést vizsgálva arra jut, hogy a *monolitikus vs. duális szabályozás* problematika az állam által érvényesítendő közérdek primátusára vezethető vissza. Az államnak olyan felhatalmazásra van szüksége, ami biztosítja ezt, és amelyet nem korlátoz a közigazgatás személyi állományával való tárgyalási, megegyezési kényszer. Ezt a fajta monolitikus szemléletet törte meg később a közhatalmi és a szervezet működtetését szolgáló (másképpen funkcionális) *feladatellátás közötti különbségtétel*. Az előbbi esetben különleges feladatellátásra kerül sor, közhatalom gyakorlásában való részvételtől beszélhetünk, amelynek nem lehet szerződéses alapja, hiszen az eljárásra való felhatalmazást, hatáskört nem szerződéses megállapodás teremti meg⁷³⁷ (tudniillik a feladatellátáshoz-hatáskörghatároláshoz kötődő fokozott felelősség, az integritáshoz kötődő követelmények vagy a többletkötelezettségek érvényesíthetősége miatt).⁷³⁸ A szervezet működtetéséhez szükséges feladatok az előbbiekhöz képest pedig olyan szolgáltatások, amelyekről magánjogi szerződésben meg lehet állapodni.

Hazafi Zoltán – mint említettem – ezt a megközelítést a francia közszolgálat s a francia jogtudomány által kimunkált dogmatikára alapozza. Ez azért fontos és különösen érdekes, mert a 2008 után született „Fehér Könyv” reformprogram koncepciója már arról szólt, hogy bár a közhatalmi tevékenységgel járó munkakört általános szabályként továbbra is kinevezéssel lehet betölteni, de kiegészítő jelleggel sor kerülhet *közszolgálati szerződés* alkalmazására is. Egyéb pozícióba általános szabályként ugyancsak kinevezés az általános szabály, ám kiegészítő jelleggel itt is lehet *munkaszerződést* kötni. A kiegészítő jelleg a koncepció szerint azokat az eseteket takarja, amikor a rugalmasság a közszolgálat alkalmazkodását, illetve folyamatos működésének fenntartását szolgálja. Így például az alkalmasság felmerülő igényeket, a hosszú távú karrierperspektíva hiányát, a közszolgálatban ritkán előforduló technikai kompetenciák iránti igényt, a közszféra és a magánszféra közötti mobilitás elősegítését, illetve egyes társadalmi csoportok belépésének támogatását.⁷³⁹

Az *Action Publique 2022* reformprogram végül egészen odáig jutott a problematika kezelésében (ahogy arról már esett szó), hogy a francia közszolgálatban gyakorlatilag bármilyen pozíció betölthető lesz határozott idejű szerződéssel, ha a feladat jellege ezt indokolja (még vezetői pozícióban is).⁷⁴⁰ Mindez alátámasztja Hazafi Zoltán véleményét, miszerint a jogtudományról a közgazdasági megközelítésre tevődött a hangsúly. Mindezek alapján gondolatmenetét zárva kifejti, hogy fontos a közjogi szabályok fenntartása azzal, hogy bizonyos esetekben rugalmasabb szabályozásra

⁷³⁷ HAZAFI 2017C.

⁷³⁸ Lásd GYÖRGY 2018b: 29–39; GYÖRGY 2018C: 115–128.

⁷³⁹ HAZAFI 2017C.

⁷⁴⁰ HAZAFI 2023d.

szükség lehet, ami bizonyos mértékben megalapozhatja a szerződéses foglalkoztatást. Ezt szerinte két tényező indokolhatja: a közhatalmi jelleg hiánya (mint alkalmazási feltétel) és a közszolgálat működőképességének megőrzése (például a munkaerő-piaci szempontból kitett munkakörök esetében).⁷⁴¹

Kinevezés vs. munkaszerződés – közhatalmi
feladatok vs. munkáltatói joggyakorlás?

Az Alkotmánybíróság értelmezésének segítségével *foglalhatjuk össze* a kinevezés és a munkaszerződés közszolgálati alkalmazhatóságának lényegét.⁷⁴² Az állam és nevében a közigazgatási szervek egyszerre végeznek *közhatalmi és munkáltatói tevékenységet*. Így előfordulhat, hogy a közérdek primátusa miatt kedvezőtlen helyzetbe kerül a tisztviselő (például a kirendelésre kifejezetten kormányzati érdekből kerül sor). Ugyanakkor a jogviszony eleve aszimmetrikus, a munkáltató munkajogi értelemben a munkavállaló/tisztviselő felett áll (például utasításadási jog érvényesítésével). Ahogy azonban Petrovics Zoltán kifejti, a közszolgálati munkáltató munkáltatói intézkedései során nem közhatalmi (*iure imperii*), hanem munkáltatói (*iure gestionis*) jogosítványokat gyakorol.⁷⁴³ Így egyszerre két szempontnak is meg kell felelni. Egyrészt annak, hogy legyen elegendő lehetősége a munkáltatónak arra, hogy a közérdeket szem előtt tartva hozzon munkáltatói intézkedéseket, másrészt ugyanakkor annak is, hogy ezek az intézkedések lehetőleg ne okozzanak aránytalan sérelmet a tisztviselőnek, ne „terheljék” még inkább a közszolgálati jogviszony kettős természetéből fakadó aszimmetriát és egyenlőtlenségeket. A javaslatok megfogalmazása során tehát az eddig felvázolt szempontok lényeginek tűnnek.

⁷⁴¹ HAZAFI 2017C.

⁷⁴² Lásd 1/2016. (I. 29.) AB határozat a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát veszítő szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény 3. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazásának kizárásáról; 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

⁷⁴³ PETROVICS 2017: 59. Lásd továbbá KUN–PETROVICS 2019.

A munkaszerződés szerepe, jellemzői és térnyerése
a közszolgálati törvényekben

Mindezek után tekintsük át, hogy az egyes közszolgálati törvények (Kttv., Kit., Küt.) miképpen foglalnak állást a kinevezés jogi klasszifikációjáról, milyen funkcióval ruházzák fel a kinevezést, valamint milyen követelményrendszer mentén engednek teret a munkaszerződéssel történő alkalmazásnak. Vajon mennyiben felelnek meg a közszolgálati törvények rendelkezései a felvázolt alkotmányos és tudományos összefüggésekben támasztott elvárásoknak? Vajon illeszkedik a szabályozás rendszere a nemzetközi folyamatok trendjei közé?

Először nézzük meg a Kttv.-t. A Kttv. kizáró jelleggel, de korántsem taxatív felsorolásban (és így nem is „mértani pontossággal”) ⁷⁴⁴ rögzíti, hogy a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag közszolgálati jogviszony létesíthető. Ezt kiegészíti azzal, hogy megbízási, vállalkozási, illetve munkaszerződés nem köthető olyan feladat elvégzésére, amelyre csak kormánytisztviselői, köztisztviselői kinevezés adható. ⁷⁴⁵ A kormánytisztviselő és köztisztviselő, valamint a kormányzati és közszolgálati ügykezelő kategóriákhoz párosuló normatartalmat az értelmező rendelkezések határozzák meg. ⁷⁴⁶ A Kttv. további feltételeket fűz mind a polgári jogi, mind a munkajogi foglalkoztatással szemben. Így megbízási vagy vállalkozási szerződés csak akkor köthető, ha a munkavégzésre lehetőség van a polgári jogi jellegű jogviszonyokra jellemző feltételek között (független és önálló módon). Munkaszerződés lényegében tehát csak olyan személyekkel köthető (leszámítva a fizikai dolgozókat), akik például gazdasági, jogi vagy humánpolitikai feladatokat végeznek. ⁷⁴⁷ Fontos megemlíteni, hogy 2022-ben a jogalkotó hatályon kívül helyezte a munkaviszonyra vonatkozó korábbi mennyiségi korlátozásokat. ⁷⁴⁸ Ennek okai nem ismerhetők meg a módosító törvény indokolásából, ⁷⁴⁹ azonban a módosítás az önkormányzati személyi állományt ténylegesen nem is befolyásolja, ugyanis a korlátozás eddig sem vonatkozott az önkormányzati igazgatási szervek személyi állományára. Azt azonban fontos megjegyezni, hogy így az eltérő szabály

⁷⁴⁴ Lásd KUN 2018a: 96.

⁷⁴⁵ Kttv. 8. § (1)–(2) bek.

⁷⁴⁶ Kttv. 6. § 13–14. pontjai.

⁷⁴⁷ BÉRCES 2013: Magyarázat a 8. §-hoz.

⁷⁴⁸ Kttv. 8. § (4) bek.

⁷⁴⁹ 2022. évi IV. törvény egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról: Általános és részletes indokolások.

fenntartásának sincs értelme, általános szabály hiányában ugyanis nincs is mitől eltérnie a speciális szabálynak.⁷⁵⁰

A *Kit.* ugyancsak lehetővé teszi a *munkaszerződésben* történő foglalkoztatást.⁷⁵¹ Megfogalmazása szerint az álláshelyeken kormányzati szolgálati, biztonsági, politikai szolgálati jogviszony, valamint *munkaviszony* hozható létre.⁷⁵² E rendelkezés három további szabállyal egészítendő ki. Egyrészt a kormányzati igazgatási szervnél munkaviszony keretében ellátható feladatokat a kormányzati igazgatási szerv *szabályzata* határozza meg. A *Kit.* tehát gyakorlatilag „szabadon engedi” a kormányzati igazgatási szervek vezetőit, akiknek így nem kell a Kttv.-nél említett jogértelmezéssel „bajlódniuk”. Elképzelésük szerint, bármilyen típusú feladatra – így például minden további nélkül akár közhatalmi jellegű hatáskörök gyakorlására is – létesíthetnek munkaviszonyt.⁷⁵³ Ezzel összefüggésben rögzíthető, és egyfajta ellentmondásra utal, hogy bár a munkaviszony álláshelyen létesül, a *Kit.* kizáró rendelkezéseinek hiányában a munkavállalók esetében továbbra is megmarad a *munkakör* jogintézménye,⁷⁵⁴ amelyet a munkaköri leírás kifejezés normaszinten is megerősít.⁷⁵⁵ Másrészt a munkaviszony *bármilyen álláshelyen* létrehozható, függetlenül annak besorolásától.⁷⁵⁶ Azt gondoljuk, hogy a rendelkezés valójában értelmezési nehézségekbe ütközik, hiszen tiltó rendelkezés hiányában akár *vezető is* állhat(na) munkaviszonyban.⁷⁵⁷ A jogalkotó érvelése szerint a munkaviszony ugyan elméletileg létrehozható lenne vezetői álláshelyen, de a törvény 3. §-a alapján ez mégsem következhet be.⁷⁵⁸ Az érvelés álláspontunk szerint nyelvtani értelmezéssel nehezen fogadható el, mégpedig két ok miatt. Az első ok: a törvény csak arról rendelkezik, hogy a „szakmai vezető” kormányzati szolgálati jogviszonyban áll. Megjegyezhető, hogy a törvény ugyanezt mondja ki a kormánytisztviselőre is.⁷⁵⁹ Ezt egészíti ki a korábban már idézett szabály, amely szerint az álláshelyen (ideértve vezetői álláshelyet is kizáró rendelkezés hiányában) akár munkaviszony is létrehozható. A második ok: az Mt. ismeri a vezető állású munkavállaló fogalmát, vagyis megengedi, hogy a munkaszerződés alapján „vezetői státusszal” ruházza fel a munkáltató saját munkavállalóját (és e szabály

⁷⁵⁰ Kttv. 226. § (3) bek. a) pontja.

⁷⁵¹ Lásd PETROVICS – S. HORVÁTH 2021: 791.

⁷⁵² *Kit.* 54. § (1) bek.

⁷⁵³ *Kit.* 279. § (2) bek.

⁷⁵⁴ *Kit.* 278. § (6) bek. Lásd még Mt. 45. (1) bek.

⁷⁵⁵ *Kit.* 279 (1a) bek. Lásd még PETROVICS – S. HORVÁTH 2021: 810.

⁷⁵⁶ *Kit.* 279. (3) bek.

⁷⁵⁷ A jogállás szabályait lásd S. HORVÁTH – VÉRTESY 2021: 725–776.

⁷⁵⁸ A fentebb hivatkozott *Kit.* kommentár elkészítésekor felmerült szerzői-szerkesztői-lektori egyeztetések alapján.

⁷⁵⁹ *Kit.* 3 § (6) bek.

alkalmazását a Kit. szintén nem zárja ki).⁷⁶⁰ Összefoglalva tehát: a nyelvtani értelmezés alapján vezetői álláshelyen munkaviszony is létesíthető lenne, amely Mt. szerinti vezetői jogállást teremtene, ha a munkaszerződésben erről rendelkeznének. Mégis, ha rendszertani értelmezéssel közelítjük a kérdést, akkor a Kit. külön kizáró rendelkezése hiányában is nehezen értelmezhető az Mt. idézett szabálya.⁷⁶¹ A Kit. egyes jogintézményeinek konkrét szabályai is ezt támasztják alá. Így például a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egység vezetője szakmai vezetői (osztályvezetői vagy főosztályvezetői) álláshelyre (!) nevezhető ki.⁷⁶² Mindez tehát visszavezet bennünket a 3. §-ban foglaltakhoz. Végül megjegyezhető, hogy nehéz lenne elképzelni azt, hogy a jogalkotó célja az Mt. szerinti vezető állású munkavállaló szabályainak alkalmazása lenne annak tükrében, hogy jelentős kiterjedéssel – a törvény 223. és 265. §-ok közötti részében – szabályozza a szakmai vezetők és felsővezetők jogállását. Így a teleológiai értelmezés is inkább az utóbbi gondolatmenetet igazolja. Ettől még egy *bizonytalanságot* okozó rendelkezésről van szó, ami minden bizonnyal a vezetőkre vonatkozó szabályok pontosításával maradéktalanul feloldható volna. Harmadrészt jegyezzük meg, hogy a kormányzati igazgatási szervnél munkaviszony keretében betöltött álláshelyek aránya *nem haladhatja meg* a kormányzati igazgatási szerv álláshelyeinek 10%-át (beleértve a fizikai dolgozókat is).⁷⁶³

Végül tekintsük át a *Küt.* fontosabb szabályait. A különleges jogállású szerv alaplétszámába tartozó álláshelyen közszolgálati jogviszony és *munkaviszony* hozható létre.⁷⁶⁴ Ezzel összefüggésben megjegyezhető, hogy a Küt. részben alkalmazza a *közhatalmi* jellegű hatáskörökre vonatkozó megkötéseket. Azért mondjuk, hogy részben, mert a különleges jogállású szerv alaplétszáma 10%-ának erejéig közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlására is köthet munkaszerződést.⁷⁶⁵ Mindez azt jelenti, hogy a törvény lehetővé teszi például azt, hogy akár felügyeleti jogkörben is eljárjon egy munkavállaló, akire így az Mt. és a Küt. 101–102. §-a vonatkozik. Ebből fakadóan számos olyan, a köztisztviselők integritását biztosító rendelkezés nem alkalmazható, amely ilyen fontos feladatkörben, ráadásul a függetlenség és autonómia egyértelmű kívánalma mellett mindenképpen a jogviszony tartalmába illene. Így például a közhatalmi hatáskört gyakorló munkavállalóra sem a fegyelmi eljárás, sem a hivatásetikai szabályok, sem pedig

⁷⁶⁰ Mt. 208. § (1)–(2) bek. Lásd még Kit. 278. § (6) bek.

⁷⁶¹ PETROVICS – S. HORVÁTH 2021: 793.

⁷⁶² Lásd Kit. 263. § (1) bek.

⁷⁶³ Kit. 279. § (3) bek. Lásd továbbá PETROVICS – S. HORVÁTH 2021: 791.

⁷⁶⁴ Küt. 5. § (1) bek.

⁷⁶⁵ Küt. 101. § (2)–(3) bek.

az összeférhetetlenség szabályai nem alkalmazhatók.⁷⁶⁶ Ez azért sem teljesen érthető és elfogadható, mert a Küt. rendelkezik az Mt. bázisú munkaszerződés mellett a Küt. alapjain álló *közzszolgálati munkaszerződésről* is. Ez utóbbi lényege, hogy a felek egyes kérdésekről konszenzusos módon megállapodhatnak, s a nem szabályozott kérdésekben a közzszolgálati jogviszony normáit (így például a fent említett integritáshoz köthető jogintézményeket) kell alkalmazni.⁷⁶⁷ E gondolatmenet alapján megfontolandónak tűnik a közzszolgálati munkaszerződés hatályának kiterjesztése a munkaszerződésre vonatkozó megkötések feloldása helyett.

A kinevezés jellemzői és funkciói a közzszolgálati törvényekben

Általánosságban megállapítható, hogy a *kinevezés funkciói* bizonyos mértékben elmozdulást mutatnak a 2018 után hatályba lépett közzszolgálati törvények normarendjében. A korábbiakban vázolt *funkcionális elmélet* alapján, ha a kinevezés *konstitutív funkcióját* vizsgáljuk, akkor a formula lényegében továbbra is változatlan, hiszen a jogviszony *kinevezéssel* és *annak elfogadásával* jön létre,⁷⁶⁸ s az *eskütétel* is ugyanúgy érvényességi kelléke a jogviszony keletkezésének.⁷⁶⁹

A *tartalomalakító funkció* tekintetében azonban egyértelmű változások történtek. Amíg a Kttv. kinevezési okmánya számos kógens rendelkezést tartalmazott, addig a Kit. ezeket már nem írja elő.⁷⁷⁰ Helyette a *munkáltatói jogkör gyakorlójának* a mérlegelési jogköre vagy a diszkrecionális hatalma nyer teret.⁷⁷¹ A kinevezés beosztási okirata többek között tartalmazza a kormánytisztviselő munkaidejét, álláshelyének besorolását, illetményét, valamint az álláshelyen ellátandó feladatok meghatározását.⁷⁷² Ezek azért emelhetők ki, mert valamennyi esetben a munkáltató alakítja ki alapvető tartalmukat. Így a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg a kormányzati igazgatási szervnél az általános munkarendet; a munkáltatói minőségben megjelenő Kormány sorolja be határozatában az álláshelyeket; a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg a széles kiterjedésű sávon belül az illetményt; s végül a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg az álláshelyen ellátandó feladatokat is.⁷⁷³

⁷⁶⁶ Küt. 50–51. §, 84–85. §.

⁷⁶⁷ Küt. 98. § (2), (4) bek.

⁷⁶⁸ Lásd Kit. 85. § (1) bek.; Küt. 23. § (1) bek.; NAV szjtv. 30. § (1) bek.; Hszt. 287/O. § (1) bek.

⁷⁶⁹ Lásd Kit. 87. §; Küt. 26. §; NAV szjtv. 44. §; Hszt. 287/O. § (2) bek.

⁷⁷⁰ Lásd KUN – SIPOS-SZABÓ 2021: 264–266.

⁷⁷¹ Vö. Kttv. 43. § (1) bek.

⁷⁷² Kit. 86. § (2) bek. f), g), h), i) pontja.

⁷⁷³ Kit. 118. § (1)–(2) bek., 57. § (3)–(4) bek., 80. §, 134. § (1) bek., 81. § (3) bek.

Mindez egyértelműen abba az irányba mutat, hogy a kinevezés szimbolikus funkciója mellett egyre inkább valódi, *egyoldalú, aktusszerű jellemvonásokat* vesz fel (noha a Kit.-et emeltem ki, kisebb-nagyobb mértékben ez a többi törvényre is igaz). Ez persze nem negligálja az alakszerűség ismérveit, a megállapodás alapvető szerepét. Negatívan befolyásolja ugyanakkor a *szimbolikus dimenzió* egyes elemeit. Így például visszavetheti az egyes pragmatikaelemek egységesítésének és a közszolgálati etosz megerősödésének lehetőségeit. Az egyoldalú aktusszerű jellemvonások ugyancsak elmozdulást okoznak a *jogi/tartalommeghatározó dimenzióban* a kontraktuális szemlélet talajáról. Ez a gondolat át is vezet a kinevezés módosítására.

A jogviszony módosítása: egyoldalúan vagy közös megegyezéssel?

A jogviszony módosításának dogmatikai háttere

A szakirodalom többféle *megkülönböztetést* alkalmaz; amíg *módosulás* alatt a felek akaratától függetlenül, automatikusan bekövetkező változást, addig *módosítás* alatt a felek akaratától előidézett változtatást kell érteni.⁷⁷⁴ Konkrétan a kinevezés *módosításáról* tehát akkor beszélhetünk, ha a felek egyező akaratnyilatkozata vagy az egyik fél jognyilatkozata folytán megváltozik a kinevezés tartalma. A kinevezés módosítása lényegében *kiterjedhet* a kinevezés bármely tartalmi elemére, és a módosítás időben sem korlátozott (tehát határozott és határozatlan időre is történhet).⁷⁷⁵ A munkajogi szakirodalom szerint kinevezésmódosítás esetén „nem egyszerűen általános, hanem akár kizárólagos szabályaként is elfogadható a *konszenzualitás* elve”.⁷⁷⁶ Ennek oka, hogy ha a jogviszony megállapodással jött létre, akkor természetesen módosulnia is akként kellene.⁷⁷⁷ Ehhez képest a közjogi szakirodalom e kérdésben is némileg eltérő nézőpontot képvisel. Érvelésük szerint a közszolgálat folyamatosságának fenntartása, valamint a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása érdekében a munkáltatónak szélesebben ki kell nyitni a lehetőségeket, hogy az indokolt esetben *egyoldalúan*, a tisztviselő hozzájárulása nélkül módosítsa a kinevezést.⁷⁷⁸

⁷⁷⁴ BANKÓ 2019: 161.

⁷⁷⁵ BANKÓ 2019: 162.

⁷⁷⁶ BANKÓ 2019: 163.

⁷⁷⁷ BANKÓ 2019: 163.

⁷⁷⁸ HALLER-HAZAFI 2020: 36–38.

A jogviszony módosításának megoldásai
és problémái a közszolgálati törvényekben

A *közzszolgálati törvényeink* ebben a kérdésben sem jutottak egységes álláspontra. Az alábbiakban kiemelek ezek közül néhányat, s megvizsgálom azok fontosabb szabályait. Alapvetően *kétféle megoldással* találkozhatjuk szembe magunkat a közigazgatásban;⁷⁷⁹ az egyik mintája a Kttv.-ben, a másiké pedig a Kit.-ben található.

A Kttv. alapján a munkáltató indokolt esetben egyoldalúan – a tisztviselő hozzájárulása nélkül – módosíthatja a tisztviselő kinevezését, például az eredetileg meghatározott munkakört,⁷⁸⁰ illetve munkavégzési helyet.⁷⁸¹ Mindkét elem lényeges a tisztviselő számára, változásuk a jogviszony fenntartásának szándékát is befolyásolhatja. A jogalkotó ezért lényeges garanciális szabályokat épített be, de ezeknek csak egy része ír elő olyan feltételt, amelynek fennállása *objektíven megítélhető*.⁷⁸² Így például az új munkakör betöltéséhez is rendelkeznie kell a tisztviselőnek megfelelő iskolai végzettséggel, képzettséggel, szakképesítéssel, gyakorlattal, vagy ha a munkavégzés helye változik meg, akkor annak továbbra is a településen belül kell lennie, és az új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje naponta a három órát, tíz éven aluli gyermekek nevelő tisztviselő esetében a két órát nem haladhatja meg.⁷⁸³ A garanciális szabályok másik része az *egyéni élethelyzetektől függően* biztosít védelmet olyan módon, hogy a munkáltató mérlegeli, fennállnak-e a védelemre okot adó körülmények.⁷⁸⁴ Ennek megfelelően a munkakört és a munkavégzési helyét abban az esetben módosíthatja a munkáltató a tisztviselő beleegyezése nélkül, ha a tisztviselőre nézve – különösen egészségi állapotára vagy családi körülményeire tekintettel – aránytalan sérelemmel nem jár.⁷⁸⁵

Ehhez képest a Kit. szigorúbb a kinevezés módosításának szabályozását tekintve. Amíg a Kttv. esetében csak *indokolt esetekben* módosítható egyoldalúan a tisztviselő kinevezése, addig a Kit.-ben *általános szabály* szerint a kinevezést a munkáltatói jogkör

⁷⁷⁹ Így a többi közszolgálati törvény ezek valamelyik változatát veszi át. Példának okáért, amíg a Küt. inkább a Kttv., addig az Ásztv. a Kit. megoldását adaptálja (egészen 2022. december 31-ig). Lásd Küt. 29. §; Ásztv. 15. § (2)–(2c) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁷⁸⁰ Lásd: a számvevő kinevezésének munkáltató részéről történt – egyéb jogszabályi feltételeknek megfelelő – egyoldalú módosítása jogszerű, ha azt a munkakör megváltoztatása indokolta. Kúria Kf. 40.463/2020/6. Kinevezésmódosításból eredő közzszolgálati jogvita [42].

⁷⁸¹ Kttv. 48. § (2) bek. c)–d) pontjai.

⁷⁸² HALLER–HAZAFI 2020: 37.

⁷⁸³ Kttv. 48. § (3)–(4) bek.

⁷⁸⁴ HALLER–HAZAFI 2020: 37.

⁷⁸⁵ Kttv. 48. § (5) bek.

gyakorlója egyoldalú jognyilatkozatával módosíthatja. A tisztviselőnek alapvetően *két lehetőséget* hagynak a szabályok; vagy elfogadja a kormányzati igazgatási szerv egyoldalú kinevezésmódosítását, vagy pedig nem fogadja el, s egyúttal kéri a felmentését.⁷⁸⁶ Tovább szűkíti a tisztviselő mozgásterét, hogy kizárólag *meghatározott esetekben* kérheti a felmentését⁷⁸⁷ (így például akkor, ha illetményének összege a kinevezésmódosítást követően nem éri el a korábbi illetményének 80%-át, vagy ha munkavégzésének helye a település határán kívülre változik).⁷⁸⁸ Amennyiben a tisztviselő ezekben az esetekben nem kéri a felmentését, akkor a kinevezésmódosítást elfogadottnak kell tekinteni.⁷⁸⁹ A felmentés szabályai azonban nem csak *tartalmi szempontból* kötöttek. Egyrészt a tisztviselőnek kizárólag a kinevezés módosításának közlésétől számított *négy munkanapon* belül van erre lehetősége. Másrészt ezt csak *írásban* teheti meg.⁷⁹⁰ A törvény részben kedvező, részben viszont rendkívül hátrányos *jogkövetkezményeket* fűz a módosításhoz. Az előbbi abban mutatkozik meg, hogy ha a tisztviselő kéri a felmentését, akkor a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles ennek eleget tenni. Ebben az esetben a tisztviselőnek a felmentési időre járó *illetmény, a végkielégítés*,⁷⁹¹ valamint az *egyéb járandóságok* összegének meghatározásakor a módosítást megelőző illetményét kell alapul venni.⁷⁹² Komoly hatása van azonban a felmentés e formájának a tisztviselő későbbi pályájára nézve a kormányzati igazgatáson belül. Ahogy ugyanis fentebb már jeleztük, ha a tisztviselő kinevezésének módosításakor kéri a felmentését, akkor *újabb kormányzati szolgálati jogviszonyt* a jogviszony megszűnésétől számított három évig csak a Kormány

⁷⁸⁶ Kit. 89. § (1), (3)–(4) bek.

⁷⁸⁷ A kormánytisztviselő a felmentés iránti kérelmét nem a megváltozott jogszabályi környezetre, hanem az egyoldalú munkáltatói intézkedésre (a kinevezés szerinti munkaidő megváltoztatására) alapozhatja. Lásd a Kúria érvelését egy jogviszonyváltással kapcsolatos ügyben. Kúria Kf. 39.718/2021/11. Döntőbizottsági határozat felülvizsgálata [20]. Ez kiegészíthető azzal, hogy a jogviszonyok átalakulásával összefüggő munkáltatói intézkedés nem minősül a kinevezés és a jogviszony egyoldalú módosításának. Lásd Kúria Kf. 40.572/2021/6. Kinevezési okmány hatályon kívül helyezése [51]. Hasonlóan érvelt a Közszerzői Döntőbizottság is. Lásd REPKA 2020: 7. eset.

⁷⁸⁸ Kit. 89. § (3) bek. a), c) pontja.

⁷⁸⁹ Kit. 89. § (4) bek.

⁷⁹⁰ Kit. 89. § (3) bek.

⁷⁹¹ Megjegyzendő ennek kapcsán, hogy a Kit.-ben a végkielégítés mértékénél nem kizárólag a jogviszonyt megszüntető államigazgatási szervnél kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött időt lehet figyelembe venni, hanem a korábbi, a Kit. 112. § (6) bekezdésében meghatározott jogviszonyban töltött időt is. Kúria Kf. 39.499/2020/3. Közszerzői Döntőbizottság határozat jogszerűsége; végkielégítés [24].

⁷⁹² Kit. 89. § (5) bek.

engedélyével létesíthet.⁷⁹³ Előfordulhat, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója *jogával visszaélve* módosítja a tisztviselő kinevezését (erre később még visszatérünk). Az ilyen helyzetek orvoslására a Kit. lehetővé teszi, hogy a tisztviselő a kinevezés egyoldalú módosítása tárgyában *közzszolgálati panaszt* nyújtson be a Közzszolgálati Döntőbizottsághoz. A joggal való visszaélés tilalmába ütköző kinevezésmódosítás esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazandók, vagyis az egyoldalú jognyilatkozatból jogok és kötelezettségek *nem származhatnak*.⁷⁹⁴

Az imént tárgyalt egyoldalú kinevezésmódosítás szabályaival szemben számos *aggály* megfogalmazható. A probléma súlyát jól jelzi, hogy az *Ásztv.* 2018-ban tör-tént módosításakor is az egyik leginkább vitatott kérdést a kinevezésmódosításra vonatkozóan elképzelt szabályozás jelentette. A köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levelében – többek között – utalt arra, hogy a módosító rendelkezések szerint a törvény lehetővé tenné a kinevezés egyoldalú módosítását, de még a szintén 2018. december 12-én elfogadott Kit.-ben foglaltakhoz képest is kedvezőtlenebb fel-tételekkel (noha a Kit. kinevezésmódosítási szabályai sem a konszenzusra törekvés szellemében születtek). Ezt a köztársasági elnök azzal indokolta, hogy a törvény úgy tenné lehetővé a módosítást, hogy a számvevő kizárólag akkor kérheti felmentését, ha az illetménye nem éri el a korábbi illetménye 60%-át, vagy a munkaideje meg-változik.⁷⁹⁵ A kihirdetett törvény bővítette és kicsit pontosította az ilyenkor kérhető felmentés szabályait, de azt azért nem lehet mondani, hogy *érdemben javított volna* a számvevők helyzetén. Érdemi változást valójában inkább a Kttv. szabályaihoz való hozzáigazítással lehetett volna elérni. Vagy még azzal sem. Ahogy fentebb már írtam róla, 2023. január 1-jétől csak a felek közös megegyezésével lehet módosítani a számvevő közzszolgálati szerződését.

Kártyás Gábor szerint az egyoldalú kinevezésmódosítás rendeltetése alapján rugalmas *munkaszervezési eszköznek*, de az előbbiekre tekintettel akár *szankcionáló eszköznek* is tekinthető. Szerinte az előbb említett funkció is nehezen állja meg a helyét, ugyanis a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatási formák pontosan ugyanazt a célt, tehát a munkaszervezés hatékonyságát szolgálják.⁷⁹⁶ A másodikat illetően a szakirodalomban közmegegyezés olvasható, amely szerint az egyoldalú kinevezésmódosítás gyakorlatilag egyfajta „bújtatott indokolás nélküli felmen-tésre” is lehetőséget adhat, hiszen elképzelhető, hogy a munkáltató olyan módon módosítja a tisztviselő kinevezését, amelynek eredményeként a tisztviselő „inkább”

⁷⁹³ Kit. 117. § (8) bek.

⁷⁹⁴ Kit. 168. (2) bek. e) pontja; Kit. 75. § (4) bek.

⁷⁹⁵ Lásd T/3633/9. Köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levelének 2. pontja. Továbbá Kit. 89. § (3) bek.

⁷⁹⁶ KÁRTYÁS 2015b: 24–30.

a felmentését kéri.⁷⁹⁷ Különösen igaz ez akkor, amikor a munkáltatói intézkedésnek az *aránytalan sérelemokozásra* sem kell tekintettel lennie⁷⁹⁸ (noha az általános magatartási követelmények – ezek között a joggal való visszaélés tilalma – ilyenkor is irányadók).⁷⁹⁹ Függetlenül tehát attól, hogy az egyoldalú módosítás általános vagy speciális szabályként van-e meghatározva, valójában *kétélű fegyvernek* tekinthető.

Pontosan erre mutat rá a *Közszolgálati Döntőbizottság* a 2021/1. elvi döntőbizottsági határozatában. A Döntőbizottság érvelése szerint a jogviszony (határozatlan vagy határozott) időtartamának megválasztása a kinevezés egyoldalú módosításakor már nem illeti meg a munkáltatói jogkör gyakorlóját, a jogviszony tartalmának ilyen jellegű módosítása a felek egyező akarátának hiányában nem múlhat a szerv egyoldalú elhatározásán. Egy ilyen tartalmú kinevezésmódosítás ugyanis a határozott idő letelével a tisztviselő jogviszonyának (lényegében indokolás nélküli) megszüntetéséhez vezethetne.⁸⁰⁰ Összefoglalásképpen: a kinevezésmódosítás szabályai logikailag követik a kinevezés jellegének fentebb jelzett változásait. Ez legalább két okból is *problémát* jelenthet.⁸⁰¹ Egyrészt tovább feszíti a jogviszony aszimmetrikus szerkezetét (ami egyúttal alkotmányos aggályokat is felvethet a közigazgatás törvénynek alávetett működése, a jogszabályok kiszámíthatósága, a közhivatal-viseléshez való jog biztosítása és a jogok bíróság általi kikényszeríthetősége szempontjából).⁸⁰² Másrészt a (Kit.) jogpolitikai céljaival is nehezen egyeztethető össze, hiszen felvetődik a kérdés, hogy miképpen szolgálhatja a teljesítményszemlélet megteremtését és követését, ha a munkáltató gyakorlatilag bármikor jelentősen és egyoldalúan „átszabhatja” a munkavégzés kinevezéskor elfogadott feltételeit.

Némileg árnyalhatja a jövőben a fentiekben kifejtett aggályokat, hogy a 2019/1152 és a 2019/1158 *uniós irányelvekben* foglaltaknak való megfelelés érdekében az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIV. törvény kiegészítette az egyes közszolgálati törvényeket – így a Kit. szabályait is – egy új

⁷⁹⁷ KÁRTYÁS 2015b: 24–30; BANKÓ 2019: 165. Lásd még HORVÁTH I. 2017; HORVÁTH I. – KUN – PETROVICS 2021. Erre jól rámutat egy anonimizált döntőbizottsági határozat is. Lásd REPKA 2020: 8. eset. A döntőbizottság rámutat, hogy a Kit. rendelkezéseire való tekintettel a kormányzati igazgatási szerv szabadon eldöntheti azt is, hogy tevékenységének ellátása során mely kormánytisztviselőkkel és meddig kíván vezetői minőségükben együttműködni. Így logikusan elképzelhető, hogy ha a munkáltató szeretne vezetőjétől megválni, elegendő kinevezését ilyen módon módosítani.

⁷⁹⁸ BANKÓ 2019: 165. Ilyen a Kit. teljes szabályozása, a vezetők esetében a Kttv. Lásd Kttv. 48. § (6) bek.

⁷⁹⁹ HALLER–HAZAFI 2020: 37.

⁸⁰⁰ Lásd Közszolgálati Döntőbizottság 2021/1. elvi döntőbizottsági határozata.

⁸⁰¹ Az egyoldalú kinevezésmódosítás problémáit lásd még KÁRTYÁS 2019a.

⁸⁰² A közszolgálati alkotmányos kereteiről lásd GYÖRGY 2013: 201–214.

bekezdéssel a joggal való visszaélés tilalmához kapcsolódó igények érvényesítésével kapcsolatban. A módosítás 2023. január 1-jétől hatályos, amelyet a Kit. 64. § (6) bekezdése tartalmaz. A módosítás egyértelművé teszi, hogy a joggal való visszaélés tilalmának megsértésére alapított igény érvényesítése esetén egy esetleges döntőbizottsági vagy bírósági eljárás során *mit kell bizonyítani* az igény érvényesítőjének, illetve a jog gyakorlójának. Ennek értelmében amíg az *igény érvényesítője* bizonyítja a tilalom megsértésének alapjául szolgáló tény, körülményt és a hátrányt, addig a *jog gyakorlója* bizonyítja, hogy az igény érvényesítője által bizonyított tény, körülmény és a hátrány között okozati összefüggés nem áll fenn.⁸⁰³ A módosítás célja a bizonyítási teher megosztásával a jogalkalmazás segítése, ezáltal a foglalkoztatás stabilitásának növelése. Abból fakadóan, hogy a bizonyítás terhe lényegében megoszlik a felek között, a munkáltatói jogkör gyakorlójának fokozottan érdemes odafigyelnie a joggyakorlás körülményeire, motívumaira, illetve arra, hogy az megfelel-e az adott jogintézmény jogpolitikai céljainak. Hiszen később neki kell bizonyítani, hogy a tény, a körülmény és a hátrány között nem áll fenn okozati összefüggés (mivel a jogalkalmazásban jellemzően a munkáltató minősül a jog gyakorlójának joggal való visszaélés esetében).

*A jogviszony megszüntetése: pályabiztonság vagy
rugalmasan megszüntethető állás?*

A pályabiztonság dogmatikai és jogpolitikai háttere

Végül feltehetjük a kérdést a jogviszony megszüntetési – és ezen belül felmentési – rendszerét vizsgálva, hogy vajon ebben a kérdésben is érvényesül-e a Kit. kinevezésnél és kinevezésmódosításnál egyértelműen megmutatkozó *eszközközpontú szemlélete*.⁸⁰⁴ Arra is érdemes nagyon röviden kitérni, hogy a *többi közszolgálati törvény* ehhez képest miképpen vélekedik a jogviszony megszüntetéséről (különösképpen a felmentés szubjektív elemeiről).⁸⁰⁵ A közszolgálati pálya biztonsága azt fejezi ki, hogy az állam által foglalkoztatott köztisztviselő alkalmazása *mennyire stabil* a közszolgálati rendszerben, illetve a szabályok *milyen mértékben biztosítanak védelmet* a tisztviselők számára az elbocsátásokkal szemben.⁸⁰⁶ Minél kevesebb esetben nyílik lehetőség a tisztviselők felmentésére, alapvetően ezzel arányosan növekszik a pályabiztonság mértéke is (*mennyiségi kérdés*). A felmentési okok száma mellett azonban sokkal fontosabb, hogy

⁸⁰³ Kit. 64. § (6) bek. Egyéb közszolgálati törvényben lásd például Kttv. 10. § (5) bek.; Küt. 10. § (5) bek.

⁸⁰⁴ KUN–PETROVICS 2019: 127.

⁸⁰⁵ A szubjektív elemekről lásd MÉLYPATAKI 2015a.

⁸⁰⁶ LINDER 2018e: 199.

ezek mennyire szabályozottak, azaz milyen mértékben kötik a munkáltatói jogkör gyakorlóját, és mennyiben engednek mozgásteret, mérlegelési lehetőséget egy-egy tényállás megítélése során (*minőségi kérdés*). Tehát minél inkább objektív körülményeket és feltételeket határoz meg egy törvény a felmentési esetek tekintetében, annál kisebb a munkáltatói jogkör gyakorlójának a mozgástere és mérlegelési joga, és ezzel így egyre magasabb a közszolgálati pálya biztonságának mértéke is.

A felmentési rendszer jellemzői az elmúlt évek
közszolgálati jogalkotása tükrében

A Ktv. ugyan nem biztosította a köztisztviselők elmozdíthatatlanságát, azonban *taxatív*an meghatározta az egyes felmentési okokat.⁸⁰⁷ Kezdetben csak a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése, létszámcsökkentés, a tevékenység megszűnése, átszervezés, a feladatok ellátására való alkalmatlanság, valamint a nyugellátásra való jogosultság alapján kerülhetett sor a köztisztviselők felmentésére.⁸⁰⁸ A későbbiekben ezeknek a köre további tényállásokkal bővült (például vezetői megbízás visszavonása).⁸⁰⁹ A trend így nemcsak mennyiségi, de minőségi kérdéseket is érintett. A teljesség igénye nélkül kiemelhetjük ez utóbbi csoportból az Alkotmánybíróság által végül alkotmányba ütközőnek ítélt *indokolás nélküli felmentést* a Ktv.-ben,⁸¹⁰ vagy a *méltatlanság* és a *bizalomvesztés* jogintézményét a Kttv.-ben.⁸¹¹ Valamennyi jogintézmény közös jellemzője (volt), hogy tágabb körben biztosítanak (biztosítottak) mérlegelési lehetőségeket a munkáltató számára.

Petrovics Zoltán tanulmányában nagy részletességgel összefoglalja azokat a tényállásokat, amelyek problémákat okozhatnak a közszolgálati jogviszony megszüntetési rendszerében. Petrovics a tanulmányát azzal az alapvető következtetéssel zárja, hogy „az egyes jogállási törvények egy felhígult, a felszínen a kötött *felmentési rendszer* »arcát« mutató, de belül annak korlátait átlépő, kötetlenebb felmentési rendszer irányába való elmozdulás jeleit mutatják”.⁸¹² Előrebocsátható, hogy ebben a fejezetben egyáltalán nincs szükség arra, hogy ezeket a kérdéseket mély részletességgel újra megvizsgáljuk, ám azt érdemes áttekinteni, hogy a jogalkotó azóta milyen irányt vett a felmentési rendszer szabályozását illetően. A problémákra ebben a fejezetben, a pozitívumokra pedig a javaslatok között térek ki.

⁸⁰⁷ PETROVICS 2019b: 185–191. Lásd továbbá GYÖRGY 2019b: 124–125.

⁸⁰⁸ Ktv. 17. § (1) bek.

⁸⁰⁹ Életpályatörvény 16. §. Lásd továbbá PETROVICS 2019b: 187–188.

⁸¹⁰ Lásd például MÉLYPATAKI 2013, illetve FERENCZ 2012.

⁸¹¹ Kttv. 64., 64/A. §, 66. §, 76. § (2) bek.

⁸¹² PETROVICS 2019b: 199.

A felmentési rendszer kötöttségét relativizáló új
elemek a közzszolgálati törvényekben

Először is meg kell említeni, hogy számos új megszűnési és felmentési tényállás jelent meg a *Kit.*-ben az *álláshelyhez* kapcsolódóan. E szabályokat a *Kit.* gyakorlatilag kétféleképpen fűzi „csokorba”. *Egyik csoportba* sorolja azokat a tényállásokat, amelyek felmentéshez vezethetnek. Így megszüntethető a jogviszony, ha megszűnt a kormányzati igazgatási szervnek a kormánytisztviselő álláshelyén ellátott feladata; illetve ha az általa betöltött álláshelyen ellátandó feladat vagy álláshely átszervezés miatt szűnt meg.⁸¹³ *A másik csoportba* pedig olyan tényállások tartoznak, amelyek egyenesen a törvény erejénél fogva vezetnek a jogviszony megszűnéséhez. Erre kerül sor, ha a Kormány döntése alapján a központosított állományból származó álláshely visszakérül oda; ha az álláshely hat hónapon át betöltetlen, és a Kormány határozatával a központosított állományba helyezi azt; ha a Kormány az alaplétszámba tartozó álláshelyet megszünteti, vagy ha a kormányzati igazgatási szerv megszűnése miatt az álláshely is megszűnik.⁸¹⁴ A második csoportba tartozó tényállások kapcsán elképzelhető az az eset, hogy ha esetleg nemcsak egy, hanem több vagy számos álláshely szűnne meg egyszerre (például központosított állományba kerülne), akkor *de facto* mintegy csoportos létszámcsökkentés következhet be. A létszámcsökkentéshez (mint külön felmentési tényálláshoz) azonban tájékoztatási kötelezettség is kapcsolódik, aminek lényege, hogy ha szervezeti okból és csoportosan kerül sor felmentésre, akkor tájékoztatni kell többek között az állami foglalkoztatási szervet az érintett foglalkoztatottak újbóli elhelyezkedésének megsegítése céljából.⁸¹⁵ Ezek a védelmi szabályok azonban csak az első csoportba tartozó tényállásokra vonatkoznak (holott a második csoportban is ugyanúgy *szervezeti okokról* van szó). Eredetileg mindkét csoport a felmentési tényállások közé tartozott, a jogalkotó csak utóbb módosította elhelyezkedésüket. Ennek magyarázatát a *Kit.* kommentárjában kell keresnünk:⁸¹⁶ egyrészt a jogviszony álláshelyen jön létre, ezért, ha nincsen álláshely, akkor jogviszony sem létesíthető. Másrészt – az érvelés szerint – ilyenkor nincs mérlegelési lehetősége a munkáltatónak, mert kormányhatározat rendelkezik

⁸¹³ *Kit.* 107. § (1) bek. b)–c) pontjai.

⁸¹⁴ *Kit.* 104. § (1) bek. k)–m) pontjai.

⁸¹⁵ *Kit.* 110. §.

⁸¹⁶ Hiszen a módosító törvény részletes indokolása magyarázattal nem szolgál ennek okairól. Lásd 2019. évi CIX. törvény végső előterjesztői indokolása a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról. Részletes indokolás a 30. §-hoz. Lásd még CsÓKA – S. HORVÁTH 2021: 342–343.

az álláshelyekről, és nem a munkáltatói jogkör gyakorlója hozza meg a döntést. Az érvelés részben elfogadható, részben nem. A magyarázat első része logikus, erre tekintettel elfogadhatónak tűnik. A második része ugyanakkor vitatható. Hiszen a munkáltatói jogkör gyakorlójának valóban nincsen mérlegelési jogköre a kérdés megítélésében, viszont ne feledjük, hogy a Kormány is munkáltatói szerepkörrel rendelkezik a Kit. rendszerében.⁸¹⁷ Tehát a módosítás inkább praktikus, mintsem dogmatikai szempontból magyarázható. Összegzésképpen megállapítható, hogy ezek a tényállások – függetlenül attól, hogy melyik csoportba tartoznak – zárójelbe teszik (sőt eltüntetik) a pályabiztonságot és a garanciákat, még a legjobb teljesítményt nyújtó kormánytisztviselőknél is. Gyakorlatilag egy teljesen nyitott szabályozást valósítanak meg.⁸¹⁸

A Kit. bizonyos esetekben úgynevezett *újraalkalmazási korlátozást* vezet be. Kétféle megoldást vázol fel erre. Az egyik szerint meghatározott időtartamban (a jogviszony megszűnésétől számított 3 évig) egyáltalán *nem*, míg a másik szerint csak *korlátozottan* kerülhet sor új – Kit. szerinti – kormányzati szolgálati jogviszony létesítésére. Az előbbi esetkörbe tartozik, ha a felmentés oka érdemtelenség. A második esetkörbe pedig, ha létszámcsökkentés, az álláshelyen ellátott feladat megszűnése, feladatok hatékonyabb biztosítása vezetett a felmentéshez, vagy ha azt a kormánytisztviselő kinevezésmódosítás vagy a fegyelmi eljárás megindulása miatt kérte.⁸¹⁹ Az első esetkör érthető, a közzszolgálati törvények már régóta alkalmazzák ezt a megkötést például hivatalvesztés esetére, egyfajta szankcionáló célzattal.⁸²⁰ A második csoportba tartozó elemekre vonatkozó korlátozások azonban nehezen védhetők. Ez legalább három ok miatt is elmondható. Egyrészt egyik tényállásnál sem kifejezetten a kormánytisztviselő fegyelmi vétsége, munkahelyen kívüli méltatlan magatartása vagy más, személyével összefüggő negatív cselekmény vagy magatartás váltja ki a felmentést (a fegyelmi eljárással összefüggő esetet leszámítva, bár itt is biztosítani kell az ártatlanság vélelmét). Másrészt lényegében mindegyik esetben egy egyébként is egzisztenciális bizonytalanságot eredményező élethelyzet „nehezítő körülményeként” értelmezhető a korlátozás. Harmadrészt, és talán ez a legfontosabb érv, az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből, valamely állampolgár vagy az állampolgárok egy csoportja

⁸¹⁷ Lásd Kit. 80. § (1) bek.

⁸¹⁸ Bár ez nem újdonság annak tükrében, hogy a Kit. koncepciója ezt bevallottan célkitűzésként határozta meg.

⁸¹⁹ Kit. 117. § (6), (8) bek.

⁸²⁰ Lásd Kttv. 155. § (5) bek.

számára lehetetlenné teszi közhivatal betöltését.⁸²¹ A második esetkörbe tartozó tényállások minden bizonnyal nehezen tekinthetők alkotmányos indokkal elfogadhatónak a korlátozásra.

A Kit. új jogintézménye a *feladatok hatékonyabb ellátásának biztosítása*, amelyet a bírósági joggyakorlat *minőségi cserének* nevez. Amennyiben az álláshelyre meghatározott feladatokban olyan változás következik be, amelynek ellátására a kormánytisztviselő szakmai kvalitásai nem felelnek meg, a szerv az álláshelyet más kormánytisztviselővel betöltheti. A változás a szerv érdekkörében felmerülő ok lehet. Különösen ilyen oknak minősül, ha az a szerv feladatellátásának változásával függ össze.⁸²² A jogszabály fontos garanciális rendelkezéseket állapít meg a felmentés alkalmazására (kizárására), indoklására és a szolgálatadó – álláshely – felajánlási kötelezettségére nézve.⁸²³ Ahogy a joggyakorlat-elemzés rámutat, a minőségi csere egyfajta köztes felmondási indok, amely részben a munkavállaló képességeivel, részben a munkáltató működésével összefüggő indokból következik. Nem arról van szó, hogy a munkavállaló nem megfelelően dolgozik, hanem arról, hogy valamilyen objektív változás miatt a munkaköri feladatok megváltoznak, és új igényeket támasztanak a munkavállalóval szemben.⁸²⁴ A változás bekövetkeztét a munkáltatónak kell bizonyítania. A minőségi csere jogszerűségének további feltételei vannak; így ilyen annak időszerűsége, a jóhiszemű és tisztességes eljárás követelményeinek való megfelelése, illetve az együttműködési, a tájékoztatási és a felajánlási kötelezettség betartása.⁸²⁵ Érdekes kérdés, hogy a felajánlási kötelezettségre nézve meghatározott *észszerű határidőn* mit is kell érteni, ezt ugyanis nem mondja el a törvény, de egyértelmű válasz annak kommentárjában sem olvasható.⁸²⁶ A minőségi csere kodifikálása is arra mutat, hogy a jogalkotó a szerv működési körülményeinek és az egyes álláshelyek kritériumainak meghatározását (mint például képesítési követelmények előírása) a munkáltató szervekre bízta, hiszen a munkaerő minőségi cseréjéről sem beszélhetünk a szerv érdekkörében bekövetkező változások vizsgálata nélkül.

Említsük meg nagyon röviden a *bizalomvesztést*, amellyel kapcsolatban Petrovics Zoltán úgy fogalmaz, hogy „komoly rést üt a kötött felmentési rendszeren, egyfajta megszüntetési levezetőszalepként használható”.⁸²⁷ Ha megnézzük az új közzszolgálati

⁸²¹ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat; ABH 1997, 263, 275; 52/2009. (IV. 30.) AB határozat; ABH 2009, 396, 401–402.

⁸²² Kit. 108. § (1) bek.

⁸²³ Kit. 108. § (2)–(6) bek.

⁸²⁴ Kúria 2015a: 86.

⁸²⁵ Kúria 2015a: 92–94.

⁸²⁶ CSÓKA – S. HORVÁTH 2021: 360.

⁸²⁷ PETROVICS 2019b: 190. Ezenfelül lásd BENCsik 2018: 165.

törvényeket, látható, hogy ezek egy része ennek ellenére szabályozza a tényállást vagy legalább annak egyes elemeit (a Kttv. definíciójából kiindulva). Így a Kit. és a Küt.⁸²⁸ az érdemtelenység részeként, az Ogytv. pedig a Kttv. szabályai alapján. Arra érdemes utalni viszont, hogy sem a Hszt., sem a NAV szjtv. nem tartalmaz ehhez hasonló jogintézményt.⁸²⁹

Végül az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvény elsődleges célja az európai uniós költségvetési források felhasználásának hatékonyabb ellenőrzését ellátó intézményrendszer létrehozása volt. Ennek keretében a Kit.-et is módosította, és *új felmentési jogcímet* vezetett be a fakultatív (mérlegelésen alapuló) esetek körében. Ezek alapján a Kit. szerint felmentéssel megszüntethető a jogviszony, ha a kormánytisztviselő *összeférhetlenségi vagy érdekeltségi nyilatkozatában* lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közölt vagy mellőzött. Amíg a lényeges adat, tény *valótlanságát vagy mellőzésének tényét* az Integritás Hatóság a 29/B. § (9c) bekezdése szerinti ellenőrzés során, addig a *szándékosság fennállását* a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg. A felmentés csak akkor lehet jogszerű, ha a valótlan vagy hiányos közlés egyúttal a tisztviselő szándékos magatartásából következik. E szabályok 2022. november 24-től hatályosak. Az új felmentési jogcím azonban a felmentés garanciális szabályait sem hagyja érintetlenül. A jogalkotó ugyanis számos *szankcionáló jellegű jogkövetkezményt* fűz az összeférhetlenségi vagy érdekeltségi nyilatkozat tartalmával összefüggő felmentéshez. A kormánytisztviselő ilyen esetben nem jogosult felmentési időre, végkielégítésre, illetve felmentési védelemre sem.⁸³⁰

⁸²⁸ Az értelmezési problémákat jól alátámasztja az alábbi kúriai döntés a Küt. viszonyában: Kúria Kf. 40.356/2021/5. Közzolgálati jogviszonnyal kapcsolatos közigazgatási jogvita.

⁸²⁹ Lásd Kit. 109. § (2) bek. b) pontja; Küt. 39. § (18) bek. b) pontja; Ogytv. 124/B. § (8) bek. Lásd még Hszt. 288/E.–288/I. §; NAV szjtv. 66–77. §.

⁸³⁰ Lásd Kit. 111. § (8) bek., 112. § (10) bek. c) pontja, 113. § (8) bek.

5.

AMI A DIFFERENCIÁLÓDÁS MÖGÖTT VAN II.: A KÖZZSZOLGÁLATI JOGVISZONY TARTALMÁNAK SZABÁLYOZÁSA A KÖZZSZOLGÁLATI TÖRVÉNYEK BEN

ELŐMENETELI ÉS ILLETMÉNYRENDSZEREK A KÖZIGAZGATÁSBAN

A fejezet tárgya, célja, módszertana és személyzetpolitikai háttere

György István az előmeneteli rendszerek két típusát határolja el egymástól; az automatikus és az érdemalapú előmenetelt.⁸³¹ Lényegében ehhez igazodóan különbözteti meg egymástól a folyamatos előrehaladásra alapuló korcsoportos rendszert és az alsó-felső határos illetményrendszert (igazodva a karrier- és állástípusú felosztásokhoz).⁸³² Az előmenetel témakörén belül pedig *besorolásban, illetményben, címekben, illetve vezetői beosztásban* való előmenetelről szoktunk beszélni.⁸³³

Az 1992-ben megalkotott Ktv. alapvetően karriertípusú közzszolgálati modellt vezetett be, s az előmenetel valamennyi imént felsorolt típusát szabályozta. E rendszert az évek múlásával – a közzszolgálati jogviszony differenciálódásának⁸³⁴ eredményeként létrejövő változások következtében – folyamatosan átalakították, ugyanakkor megmaradt az a sajátossága, hogy az előmenetel és a díjazás alapvetően a tisztviselő szolgálatban eltöltött idejének múlásától és megszerzett iskolai végzettségétől függött. Az előmeneteli rendszer volt tehát a tervszerű, belátható előrelépés alapja, azonban ezt a megoldást számos *kritika* érte arra hivatkozva (például a Kit. jogpolitikai céljai is ebből a kritikából indultak ki), hogy a törvény által lefektetett karrierút túlzottan rugalmatlan, a társadalmi és gazdasági változásokhoz nehezen igazítható, és háttérbe

⁸³¹ GYÖRGY 2019b: 116–118.

⁸³² GYÖRGY 2019b: 121–123. Ezt Petrő Csilla kiegészíti a teljesítmény- és kompetencialapú rendszerekkel, illetve részletesen foglalkozik ezek előnyeivel és hátrányaival is. PETRŐ 2014d: 11–22.

⁸³³ Lásd LINDER 2018b.

⁸³⁴ GYÖRGY 2019c: 99–110.

szorul az egyéni teljesítmény. Alapvető változást hozott tehát a Kit. abban, hogy megszüntette az iskolai végzettségen és a szolgálati idő múlásán alapuló előmeneteli rendszert, hangsúlyosabb szerephez juttatva a tisztviselő képességeit, hozzáértését, kompetenciáit, valamint teljesítményét.⁸³⁵ A Kit. e folyamat részeként lényegesen leegyszerűsítette az általa szabályozott előmeneteli típusok körét; a címekben történő előmenetelt megszüntette, a vezetői előmenetel jogi szabályozását átalakította, és koncepcionális változtatásokat vezetett be a besorolásban és illetményben történő előmenetel szabályozásában.

Mint arról már esett szó, az *előmeneteli rendszer részeként* értelmezhető az *illetményrendszer*. Ezzel kapcsolatban Lőrincz Lajos gondolatai kiindulópontnak tekinthetők, miszerint „a magyar illetményrendszer 1992-es induló állapotához képest egyre nehezebben áttekinthető, gyakran változó, a stabil elemeket egyre inkább relativizáló”.⁸³⁶ Ma sem lehetne pontosabban jellemezni a tisztviselők illetményrendszerének változásait.⁸³⁷ Áttekinthetetlenségét mindenképpen növeli a közszolgálati pragmatika már korábban bemutatott differenciálódása. Ugyanakkor a karriertípusú, stabil és törvényi garanciákkal védett elemek feloldódásához nagymértékben hozzájárul a jogalkotók által eredetileg kötött(ebb)nek szánt illetményrendszer folyamatos lazítása is. A tisztviselői illetmények meghatározása, illetve az úgynevezett „mozgóbér” jellegű illetményelemek alkalmazásának növekedése széles körben kibővíti a munkáltatói jogok gyakorlóinak mérlegelési jogköreit. Mindez egyúttal az elavult illetményeknek is köszönhető.⁸³⁸ A vizsgált törvények jogpolitikai céljainak viszonyában már rávilágítottam arra, hogy a közös pont valamennyi esetben az illetmény- és előmeneteli (vagy munkavégzési) rendszer fejlesztésére való törekvés, és ennek szervezeti szempontok mentén történő fragmentációja.

E fejezetben egyrészt azt vizsgálom meg, hogy a hagyományos előmeneteli és illetményrendszerek kritikájára milyen megoldások születtek a közelmúlt közszolgálati törvényeiben. Másrészt a nemzetközi példák, a közvetlen történeti előzmények, a közszolgálati törvények említett összehasonlítása, a jogalkalmazási tapasztalatok áttekintése, valamint az alkotmányos kritériumok vizsgálata alapján arra keresem a választ, hogy a közszolgálati jogviszony egységes elvek mentén történő újraszabályozása esetén milyen szabályok szerint érdemes felépíteni az előmeneteli és illetményrendszert.

⁸³⁵ HORVÁTH A. 2019.

⁸³⁶ LŐRINCZ 2010: 352. Bár a felmentési esetekkel kapcsolatban, de az illetményrendszerre is érvényes módon lényegében „hígulási folyamatról” ír Mélypataki Gábor a közszolgálati jog fogalmi készletének szubjektív irányba történő változása miatt. MÉLYPATAKI 2015a: 3–6.

⁸³⁷ KÁRTYÁS 2019b.

⁸³⁸ Ahogy arra Kártyás Gábor felhívja a figyelmet, a folyamathoz tartozik a tizenharmadik havi illetmény kivezetése. KÁRTYÁS 2019b. A jogintézményről lásd BERKI–SUBA 2005: 110–119.

A fejezetben arra is kitérek, hogy melyek azok a szempontok és feltételek, amelyek megfelelő egyensúlyt képesek teremteni a rugalmas, de mégis kiszámítható előmeneteli és illetmény szabályozás között. Az előmenetel egyéb típusairól és az illetményen kívüli juttatásokról, érdemelismerésekről csak érintőlegesen írok. Fejezetem módszertana elsősorban jogi összehasonlítás és elemzés, amelyet a vonatkozó jogi és személyzetpolitikai szakirodalmi álláspontok ütköztetése és a kapcsolódó kutatási eredmények felhasználása támogat.

*Az előmeneteli és illetményrendszerek változásainak
közvetlen jogintézmény-történeti előzményei*

Az előmenetel és a díjazás előzményei
a Konceptióban és a Ktv.-ben

Ahogy már említettem, a Konceptió egy zártabb, karriertípusú közszolgálati rendszer felállítására tett javaslatot, amelynek középpontjába a besorolási és fizetési fokozatokhoz kötött előmeneteli és illetményrendszert helyezte. A Ktv. illetményrendszere lényegében – kivéve az illetménykiegészítés által óhatatlanul kialakuló hierarchikus eltéréseket⁸³⁹ – ennek szellemét követte. Az illetmény három fő komponensből, alapilletményből, illetménykiegészítésből, valamint illetménypótlékokból tevődött össze. A kérdéshez hozzátartozik azonban, hogy már ekkor sem teljesen kötött rendszerről beszélhetünk. Ugyanis a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény – T/3631. számú törvényjavaslat részletes indokolása már előre vetítette a kimagasló teljesítmények illetményrendszertől eltérő személyi illetmény megállapításával való elismerését.⁸⁴⁰ A javaslat már ekkor kiemelten foglalkozott a kötött illetmény-előmeneteli rendszer problémáival, hátrányaival, s megpróbált megoldást találni a rugalmatlanságra,⁸⁴¹ a jobb egyéni teljesítmények ösztönzésére.

Ez a viszonylagosan kötött rendszer már korán relativizálódásnak indult; 1994-ben a személyi illetmény,⁸⁴² 1995-ben az alapilletmény-eltérítés bevezetésével.⁸⁴³ Intézménytörténetileg az egyéni teljesítményértékelés elődjeként jelent meg

⁸³⁹ GYÖRGY 2009.

⁸⁴⁰ 1992. évi XXIII. törvény; T/3631. számú törvényjavaslat részletes indokolása.

⁸⁴¹ Egy 1995-ben készült kutatás szerint a közsférában a köztisztviselői illetményrendszer volt a leginkább rugalmatlan. BERKI 1995: 43.

⁸⁴² 1012/1994. (II. 16.) Korm. határozat a személyi illetmény jóváhagyásának rendjéről.

⁸⁴³ A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (Gstv.) 102. § (2) bekezdése módosította az 1992. évi XXIII. törvény 42. § (5) bekezdését.

az alapilletmény-eltérítés, amely a díjazás területén az első olyan jogintézménye volt modern kori közzszolgálati jogunknak, ami a nyitottabb, állástípusú közzszolgálati rendszerekben használatos megoldások logikáját követte. Bevezetése mögött pragmatikai szempontból az az alapvető megfontolás állt, hogy azok a zártabb rendszerelemek, amelyek a kötött illetményrendszer keretein belül illetmény-előmeneteli lehetőségeket – mint például az előmenetel gyorsítását vagy másképpen pályagyorsítást – nyújtottak, valójában igencsak merevek voltak, s a munkáltatók is ritkán éltek a gyakorlatban valódi alkalmazásukkal.⁸⁴⁴ A Ktv. szerint a hivatali szervezet vezetője át nem ruházható hatáskörében a tisztviselő alapilletményét legfeljebb 20%-kal megemelhette vagy 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatta meg. A munkáltatói intézkedéshez viszont nem írták elő minősítés lefolytatását, és bár a tisztviselő munkateljesítménye alapján került sor az alapilletmény eltérítésére, ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy ez esetben a döntés a vezető szabad belátásán nyugodott. *Jogi oldalról* szemlélve, a jogkör diszkrecionális jellegéből kifolyólag a jogalkotói szándéktól való eltérés vagy a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmének veszélye állhatott fenn.⁸⁴⁵ *Etikai oldalról* szemlélve pedig a méltányosság és az igazságosság követelményei,⁸⁴⁶ s ezek érvényesülésének mikéntje került a középpontba, amelyet döntően a minősítés – mint a beosztott teljesítményének akkori legmegfelelőbb eszközének – mellőzése váltott ki.

Tehát *a korlátok és keretek hiánya* hosszabb távon tarthatatlannak bizonyult, amelyet egyértelműen jelzett az is, hogy 1997-ben a pozitív irányú, jutalmazó jellegű eltérítéseket a munka értékeléséhez, míg a jogintézmény negatív vonatkozású, szankcionáló jellegét a minősítés meghatározott eredményéhez kötötték. A rendeltetésszerű joggyakorlás kiküszöbölésére voltaképpen „félmegoldás” született, hiszen a munka értékelése ekkor még nem egyezett a 2001-ben bevezetett egyéni teljesítményértékeléssel,⁸⁴⁷ így gyakorlatilag egy sem formájában, sem tartalmában nem részletezett értékelési típus, leginkább egy vezetői tevékenység általános megjelölése volt.

1998-ban a *minősítés követelményét* ismét elhagyták, vélhetően e mögött az a jogalkotói szándék, szakmai közvélekedés húzódott meg, amely a minősítést bürokratikus jellege miatt a teljesítmények valódi megítélésére nem tartotta elégségesnek. 1998-ra lényeges különbséget jelentett, hogy megduplázódott az eltérítés mértékének lehetséges felső határértéke.

⁸⁴⁴ Erről bővebben lásd DUDÁS–HAZAFI 2005: 276–282.

⁸⁴⁵ DUDÁS–HAZAFI 1998: 43–44.

⁸⁴⁶ DUDÁS–HAZAFI–PÖLÖSKEI 1998: 273. Kis Norbert szerint kifejezetten súlyosbította a meglévő problémákat. KIS 2011b: 28.

⁸⁴⁷ HORVÁTH A. 2011: 105.

Az előmenetel és a díjazás előzményei
az Életpályatörvényben és a Kttv.-ben

A következő fontosabb módosításra 2001-ig, az *életpályatörvény* hatálybalépéséig kellett várni. Ekkor ugyanis a már emlegetett egyéni teljesítményértékeléstől tették függővé az illetmény eltérítését, amely – néhány évet leszámítva⁸⁴⁸ – mind a mai napig ezt a gyakorlatot követi, hiszen a Kttv. is átvette a szabályozás elveit és logikáját, sőt legtöbb pontjában annak részletszabályait is. Jelenleg egyes szervek esetében 50%-os eltérésre is lehetőség nyílik, amely természetesen megköveteli a jogi garanciákat, s a diszkrecionalitás mellőzését, amely így a teljesítményértékelések eredményére, ennek keretein belül, illetve ezek alapján pedig a vezető mérlegelési jogkörére bízta a döntést. Eleinte a kiemelkedő teljesítményeket volt hivatott honorálni, majd csak később kezdett alkalmazási körét jelentősen kibővítve parttalaná válni.⁸⁴⁹ A felszínen jogszabályok, közigazgatási reformok és részletesen kimunkált stratégiai dokumentumok⁸⁵⁰ a teljesítmény és teljesítményalapú díjazás szerepének felértékelődésével magyarázták a köztisztviselők javadalmazási rendszerének folyamatos és egyre rugalmasabb módosításait,⁸⁵¹ valamint a közszolgálati pragmatikába integrálódó flexibilis⁸⁵² jogintézmények létjogosultságát. A felszín alatt azonban egészen más szándékok álltak; gazdasági, jogi és politikai megfontolások húzódtak meg. Ahogy arra Hazafi Zoltán közvetlenül rámutat, az alapilletmény-eltérítés valójában a forrásteremtést szolgálta az illetmények emeléséhez – egyesek illetményének csökkentésével –, a központi költségvetés teherbíró képességének korlátozottsága miatt.⁸⁵³ A Ktv.-t 2012-ben felváltó Kttv. hasonló módon közelített az előmenetelhez és az illetményrendszerhez, követte az egyéniesítésre lehetőséget biztosító, de általánosan kötöttebb szabályozási elvet.⁸⁵⁴

⁸⁴⁸ Több AB határozat is foglalkozott az eltérítés jelzett időszakával. Lásd 849/B/1992. AB határozat; 1486/B/1996. AB határozat; 917/B/2005. AB határozat; 8/2011. (II. 18.) AB határozat; 5/2013. (II. 21.) AB határozat.

⁸⁴⁹ A „rugalmasító” jogintézményekről lásd HORVÁTH A. 2011.

⁸⁵⁰ Lásd például az 1005/2000. (I. 18.) Korm. határozat a köztisztviselői előmeneteli rendszer közszolgálati életpályává történő alakításának feladatairól; az 1052/2005. (V. 23.) Korm. határozat a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól; a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program vagy annak utódja, a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.

⁸⁵¹ A Koncepcióban felvázoltakhoz képest Hazafi Zoltán vizsgálta ezeket. Lásd HAZAFI 2009d.

⁸⁵² Amint arra Kártyás Gábor és Jónás Tünde is rámutat, az illetményrendszerben számos más ponton is megjelenik a munkáltató mérlegelése. Így például a speciális jogállású előmeneteli formák esetében is. KÁRTYÁS–JÓNÁS 2015.

⁸⁵³ DUDÁS–HAZAFI 2005. Lásd továbbá HAZAFI 2009a.

⁸⁵⁴ A Ktv. és Kttv. részletes elemzését lásd KRAUSS 2018.

Az előmenetel és a díjazás előzményei az Áttv.-ben

A 2016-ban hatályba lépett Áttv. kiemelte a területi államigazgatásban dolgozó személyi állományt a Kttv. személyi hatálya alól. Az Áttv. még részben megőrizte a szenioritáson alapuló illetmény-előmeneteli rendszert, de a kötött fizetési fokozatok helyett alsó és felső *fizetési sávokat* tartalmazott, s az állami tisztviselőnek csak az alsó fizetési sávra biztosított alanyi jogot. Hagyományos értelemben tehát elvált egymástól az előmeneteli és az illetményrendszer azáltal, hogy az illetménytábla fizetési sávokat, és nem fizetési fokozatokat, valamint ezekhez kötődő szorzószámokat határozott meg az egyes előmeneteli (besorolási) fokozatokon belül. Ez egyben azt is jelentette, hogy az illetményalap irrelevánssá vált az illetmény meghatározása során. Ezzel szemben az előmeneteli fokozatok között való előrelépésnél a jogalkotó még meghagyta a „rendes” előmeneteli szabályokat. Amíg tehát a Kttv. kiegészítő megoldásként – egyéniesítés céljából – használta a rugalmasabb jogintézményeket, addig az Áttv. megfordította ezt a képletet, és elsődlegesen ezekre építette az illetményben való előmenetelt. Az Áttv. eltörölte a címekben történő előmenetelt, helyette általános és kiemelt ügyintézői osztályokat hozott létre. Az illetmény összege nem oszlott különféle elemekre (alapilletmény, illetménykiegészítés és illetménypótlékok), hanem kizárólag a sávon belül meghatározott illetményösszeget tartalmazta.

Az előmenetel és díjazás tekintetében előtérbe került a *teljesítményértékelés és a minősítés*. Egyrészt az illetmény sávon belüli megállapítása, másrészt a kiemelt ügyintézői osztályba jutás is elsősorban ennek függvénye lett. Legfontosabb *kritérium* ennek során a tisztviselő által nyújtott teljesítmény volt, amelynek megítélése általánosan a teljesítményértékelés és minősítés eredményein – tehát a munkáltató mérlegelési jogkörén – alapult.⁸⁵⁵ Ugyanakkor a vezető nem hagyhatta figyelmen kívül a tisztviselő állami szolgálati jogviszonyban eltöltött idejét, addigi pályája során megszerzett tapasztalatait, érdemeit, végzettségét, egyéb képesítését, nyelvtudását, betöltött munkakörét és az ehhez kapcsolódó terheléseket, illetve felelősségi köröket sem.⁸⁵⁶ Az azonban már nem derült ki az Áttv. rendelkezéseiből, hogy e szempontokat milyen mértékben és arányban kellett volna egymáshoz képest figyelembe venni, így itt is a munkáltató mérlegelési jogköre került előtérbe, s elsősorban az általános magatartási szabályok (mint például a rendeltetésszerű joggyakorlás) nyújthattak segítséget a jogalkalmazásban.

⁸⁵⁵ Áttv. 15. § (1) bek.

⁸⁵⁶ Áttv. 15. § (3) bek.

Az Áttv. által meghonosított díjazási rendszer fogadtatása vegyes volt a szakmai diskurzusokban. Egyes szerzők inkább pozitív irányúnak tekintették a változásokat,⁸⁵⁷ mások ennél mérsékeltebben kezelték,⁸⁵⁸ s bizonyos fenntartásokat támasztottak néhány, elsősorban annak dogmatikai megoldásával szemben.⁸⁵⁹ Azt azonban mindenképpen rögzítenem kell, hogy a jogalkotó a rendszerváltozás után szakított a Kttv.-ben, mint háttérjogszabályában érvényesülő szabályozási logikával,⁸⁶⁰ az előmeneteli és illetményrendszer vonatkozásában általános jelleggel a zártabb rendszer irányából – a később hatályba lépő törvények ismeretében mondhatni végérvényesen – a nyitottabb rendszer felé tolódott el. Az alábbiakban az Áttv. megoldásaival összefüggő aggályokat mutatom be. Mint majd később kitérek rá, ezek a Kit. szabályozását vizsgálva hatványozottan érvényesek.

Az Áttv.-re általánosan már a törvényi szabályozás „súlytalansága” volt jellemző.⁸⁶¹ A törvény általános indokolása megerősítette, hogy „rugalmas, de egyben nagyobb munkáltatói felelősséggel járó, valódi bértömeg-gazdálkodást” megvalósító illetményrendszer, s ezáltal életpálya bevezetése szükséges. Ehhez azonban értelmezni kell a fogalom gyakorlati oldalát is, amelynek tükrében talán nem túlzás, ha azt állítjuk, hogy az állami szolgálati jogviszonyban az *életpálya* mint alapelv következetesen már nem érvényesült, s a joggyakorlatban is számos ponton megtörhetett. Problematikus volt az általános ügyintézői osztályból kiemelt ügyintézői osztályba történő átsorolásnak az a – rendszerszemléletet nélkülöző – kikötése, amely szerint csak abban az esetben van lehetőség átsorolásra, amennyiben a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül ennek fedezete rendelkezésre áll. Az állami tisztviselő ennek fennállása esetén már kinevezésekor kiemelt ügyintézői osztályba kerülhetett függetlenül attól, hogy az átsoroláshoz egyébként szükséges munkateljesítményének értékelése a gyakorlatban még valójában nem is történt meg ekkor a munkáltató által. Az állami tisztviselő ugyanakkor *év közben* szinte korlátlanul visszasorolható volt általános ügyintézői osztályba.⁸⁶² Az egyes ügyintézői osztályokon belül a díjazás

⁸⁵⁷ Lásd például HOLICSKA 2017; BÉRCES 2016b; LUKÁCS 2020: 81–82.

⁸⁵⁸ KÁRTYÁS 2017; KÁRTYÁS 2019b; GYÖRGY 2019c.

⁸⁵⁹ MÉLYPATAKI 2017c; KISS–HAZAFI 2019; BERKI–MÉLYPATAKI–NEUMANN 2017: 19–22.

⁸⁶⁰ Erre a megállapításra jut Mélypataki Gábor is az Áttv. előmeneteli szabályait vizsgálva. MÉLYPATAKI 2019b.

⁸⁶¹ Tekintettel erre, Hazafi Zoltán elsősorban nem a személyzeti rendszertipológiák koordináta-rendszerében, hanem a kógens szabályok és a szabályozás hiánya mentén helyezte el az Áttv.-t. KISS–HAZAFI 2019. Bérces Kamilla a rugalmasságot elsősorban a jogviszony alanyainak viszonyában (állam és állam nevében az állami tisztviselő) látja, ugyanakkor kiemelő, hogy a Kttv. és az Áttv. megfogalmazása a kérdésben lényegében – apró eltérésektől eltekintve – megegyezik. BÉRCES 2016b.

⁸⁶² Áttv. 15. § (1)–(3) bek.

hasznló módon történt. Egy-egy munkáltatói intézkedés az állami tisztviselő számára kiszámíthatatlan jogkövetkezményeket, sőt egzisztenciális hátrányokat is okozhatott, mivel a munkáltatói jogkör gyakorlója számos jogcímen (például felülvizsgálatot követő rendkívüli teljesítményértékelést követően vagy év közbeni átsorolás alkalmával)⁸⁶³ módosíthatta a tisztviselő év elején megállapított illetményének tag keretek között meghatározott mértékét.⁸⁶⁴ A munkáltatói jogkör gyakorlójának szélesebb körű mérlegelési jogköre leginkább azonban abban mutatkozik meg, hogy egyes munkáltatói intézkedések során akár kétszeresen, háromszorosan, szélsőséges esetben négyszeresen is mérlegelési jogkörben kellett egyetlen személyzeti (díjazási) döntést meghoznia. Ezzel összefüggésben elegendő arra a személyügyi munkafolyamatra gondolni, amikor a munkáltató átsorolta az állami tisztviselőt kiemelt ügyintézői osztályba, s egyúttal megállapította a rá vonatkozó értéksávon belül illetményének pontos beállási szintjét. A munkáltató ekkor először értelemszerűen mérlegelte, hogy egyáltalán átsorolja-e az – erre miniszteri rendeletben⁸⁶⁵ feljogosított munkakört betöltő – állami tisztviselőt. Másodszor a munkáltató mérlegelési jogkörében eljárva értékelte az állami tisztviselő munkateljesítményét, ami kiemelt jelentőségű volt a jogkövetkezmények további sorsának alakításában. Harmadszor mérlegelte az egyéb, teljesítményértékelésen túl felsorolt szempontok figyelembevételét, azt, hogy ezeket milyen módon, milyen súlyozással, milyen következményekkel stb. értékeli az illetmény összegének meghatározásakor. Végül meghatározta az értéksávon belül az állami tisztviselő összecszerűen meghatározott illetményét. Ugyancsak aggályos volt, hogy a munkáltató ezeket – a jogi szabályozásból előre nehezen kalkulálható munkáltatói intézkedéseket – *egyoldalúan* meglehetett. Ahogy arra Kártyás Gábor felhívja a figyelmet, az ilyen típusú munkáltatói döntések jogi úton – az anyagi jogi lehetőségek korlátozottsága miatt hatékonyan – lényegében *nem vitathatók*.⁸⁶⁶ Összefoglalva tehát, a szabályozás súlytalansága, a teljesítményértékelés előtérbe helyezése, valamint a koherens díjazási szempontrendszer hiánya már az Áttv. esetében is erősítette a joggal való

⁸⁶³ Erre utal: „Ha az állami tisztviselő munkavégzése indokolja...” Áttv. 19. § (4) bek. Objektív mércének nem tekinthető az idézett rendelkezés.

⁸⁶⁴ Ahogy Kártyás Gábor fogalmaz, a közszolgálati tisztviselők esetében az illetményrendszer a *Létrák és csúszdák* játékhoz hasonlítható, annyi különbséggel, hogy az Áttv. esetében homályosak voltak a játékszabályok, amíg a Kttv.-ben ezek ismertek. KÁRTYÁS 2019b.

⁸⁶⁵ 30/2016. (XI. 15.) MvM rendelet az állami tisztviselők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásáról, az állami tisztviselők részére előírt szakirányú szakképzettség megszerzése alóli mentesülés eljárási szabályairól, valamint a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem képzése keretében megszerzett szakképzettséghez kötött munkakörök meghatározásáról. Hazafi Zoltán szintén a „minimál szabályozás” egyértelmű jelének látja ezt. Lásd KISS–HAZAFI 2019.

⁸⁶⁶ KÁRTYÁS 2017.

visszaélés, a rendeltetésszerű joggyakorlás és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének lehetőségeit.

Utalni kell arra, hogy Hazafi Zoltán a zártabb rendszer irányából való elmozdulással párhuzamosan nem tartotta kimutathatónak a *munkaköri jegyek* erősödését (amit aztán a Kit. teljesen száműzött is a saját szabályozásából).⁸⁶⁷ Az Áttv. ugyan külön miniszteri rendeletben rendezte a kiemelt munkaköröket, valamint az azok betöltésével összefüggő anyagi és eljárásjogi szabályokat, ám ezek közel sem voltak megfeleltethetők egy részletesen kidolgozott módszertanon nyugvó, munkakör-elemzésen és munkakör-értékelésen alapuló munkavégzési és előmeneteli rendszerrel.⁸⁶⁸

Végül érdemes elgondolkodni már az Áttv. viszonyában is azon, hogy a közel megegyező *teljesítményt* nyújtó és hasonló feltételekkel rendelkező állami tisztviselők között – a hivatal teherbíró képességén túl – vajon milyen egyéb megfontolások dönthettek arról, hogy ki került kiemelt ügyintézői osztályba és ki maradt általános ügyintézői osztályban. A jelenség egyrészt a hatékony bírói jogvédelmi garanciák hiánya miatt aggályos volt. Másrészt az is érdekes kérdés, hogy egy relatíve kiszámíthatatlan jogintézményi környezetben valójában miképpen lehetett ösztönözni és motiválni a tisztviselők „munkáját és teljesítményét, sőt e teljesítménynek a hatékonyságát”.⁸⁶⁹ A jelenséggel kapcsolatban egyes empirikus adatok mutatják, hogy az egyéni teljesítményértékelések eredményei nagy általánosságban csak bizonyos mértékig leszűkített határértékek – felsőbb százaléértékek – mentén képesek rámutatni az egyes tisztviselői teljesítmények között meghúzódó különbségekre.⁸⁷⁰ Ez jelzésértékű, legalábbis az egyéniesítés gyakorlati problémáit mindenképpen mutatja.

Illetmény-előmeneteli rendszerek az európai közszolgálati személyzeti rendszerekben

Mielőtt közelebbről szemügyre venném a vizsgált jogviszonyok illetményrendszereit – amelyek a fenti elemzések alapján jól látható módon központi, modernizációs szerepet játszanak –, érdemes e kérdések vonatkozásában röviden áttekinteni a közszolgálati jog és személyzetpolitika *nemzetközi trendjeit*. A szlovák soros

⁸⁶⁷ Lásd BÉRCES 2016b.

⁸⁶⁸ Lásd különösen SZAKÁCS G. 2013a. Továbbá LINDNER 1999: 20–24.

⁸⁶⁹ Áttv. általános indokolása.

⁸⁷⁰ A Kttv. egyéni teljesítményértékelési rendszerével kapcsolatos tapasztalatok alapján. Forrás: BM KSA statisztika.

európai uniós elnökség az EUPAN-együttműködés⁸⁷¹ keretében a tagállamok központi közigazgatásai és az Európai Bizottság *illetményrendszereit* hasonlította össze 2016–2017-ben.⁸⁷² Az *összehasonlító tanulmány* a módszertani és a kutatási kérdések meghatározása után az illetményrendszerek számos aspektusát górcső alá veszi; foglalkozik az illetményrendszerek karakterisztikájával, kiszámíthatóságával és rugalmasságával, valamint a teljesítmény szerepével (továbbá a különféle illetményen kívüli juttatásokkal is; fejezetünk e kérdéskört azonban csak érinti).

Az illetményrendszerek nemzetközi trendjei
az EUPAN-tagországok gyakorlatában

Az összehasonlító tanulmány az illetményrendszerek *karakterisztikájával* kapcsolatban megállapítja, hogy az illetmény/alapilletmény számítására többféle gyakorlat található a vizsgált közszolgálatokban. Az EUPAN-együttműködésben részt vevő országok közül a legkevesebben (három tagállam) kompetenciaalapú díjazást alkalmaznak a központi közigazgatásban. A kutatás alapján a sorban második a munkakör alapú díjazás (hat tagállam). Harmadik leggyakrabban alkalmazott megoldás a besorolásalapú díjazás (kilenc tagállam). Ez a megoldás azon az elgondoláson alapszik, hogy az egyes besorolásokon belül több fizetési fokozat található, ami további előmeneteli lehetőségeket rejt magában. Második leggyakrabban alkalmazott megoldás a kötött fizetési fokozatok szerinti díjazás (tíz tagállam). Ennek kiindulópontja az illetményalap, amelyet a költségvetési szabályok állapítanak meg. A legtöbb EUPAN-tagállam úgynevezett sávós díjazási rendszert alkalmaz (tizenhat tagállam). Ennek lényege abban áll, hogy az illetmény pontos összegét a közszolgálati jogi szabályok keretei (alsó és felső illetménysáv között) a munkáltató állapítja meg. Természetesen az alkalmazott megoldások jellege attól is függ, hogy az EUPAN-tagállamok közszolgálatai inkább munkajogi (például Olaszország vagy Nagy-Britannia) vagy döntően közszolgálati jogi (például Franciaország) szabályokra épülnek-e. Sőt, olyan közszolgálatok is találhatók, ahol egyszerre megtalálható a munkajogi és a közszolgálati jogi foglalkoztatás is (például Hollandia vagy Lengyelország). Összességként tehát megállapítható, napjainkban egyre gyakoribb az európai közszolgálati rendszerekben a rugalmas, munkajogi jogintézményekhez közelítő illetménymegállapítás, és nagy többségben vannak azok a személyzeti rendszerek, ahol a díjazás nem feltétlenül merev, kötött szabályokon

⁸⁷¹ Az EUPAN (*European Public Administration Network*) egy informális együttműködési hálózat az Európai Unió tagállamai és egyéb megfigyelő államok számára, amely gyakran foglalkozik a közszolgálati személyzetpolitiká különféle nemzetközi kérdéseivel.

⁸⁷² STAŇOVÁ MIKKELSEN – ŠTEVOVE – DLESKOVÁ 2017.

nyugszik. Ugyanakkor az a következtetés is egyértelműen megtehető, hogy nem jellemző egyetlen – az összehasonlító tanulmányban alkalmazott csoportosításnak⁸⁷³ megfelelő – illetményrendszer-típus „egyeduralma” sem.

Az illetményrendszerek *kiszámíthatóságával, rugalmasságával* – tehát az illetmény megállapítása és növekedése során számításba vehető kritériumokkal, feltételekkel, tényezőkkel – kapcsolatban az összehasonlító tanulmány megállapításai a következők szerint foglalhatók össze. A vizsgált EUPAN-tagállamok közül a legtöbb közszolgálati személyzeti rendszer még napjainkban is a senioritást alkalmazza az illetménynövekedés fő elveként (tizenöt tagállam). Emellett vannak azok a személyzeti rendszerek, ahol a senioritással szemben inkább a betöltött beosztáshoz/ pozícióhoz/ munkakörhöz kapcsolódó felelősségi körök és tényezők (nyolc tagállam) vagy a beosztás/ pozíció/ munkakör betöltéséhez, illetve a feladatok ellátásához szükséges kompetenciák jellemzői (kilenc tagállam) a meghatározók. Az összehasonlító tanulmány szerint találhatunk olyan EUPAN-tagállamokat is, amelyekre az előbbiektől eltérően inkább valamilyen egyéb kritériumok, feltételek (például egyéni vagy szervezeti teljesítményértékelés, ügyfélelégedettség, különféle érdemek stb.) játsszák a döntő szerepet az illetményben való előmenetel során (nyolc tagállam). Bármelyik tényezőről is beszélünk, ezek természetesen nem kizárólagosan határozzák meg egy-egy illetményrendszer működési mechanizmusát; vannak olyan tagállamok, ahol egyszerre, kisebb-nagyobb mértékben több ilyen kritérium is jelen lehet az illetmény megállapítása és növelése során. Így például a lengyel közszolgálatban⁸⁷⁴ a közszolgálat vezetőjének⁸⁷⁵ rendelete alapján a közigazgatási szervek főigazgatóinak (munkáltatói jogkör gyakorlóinak) az alapilletmény pontos összege megállapításakor figyelembe kell venniük a munkakör-értékelés

⁸⁷³ Példaként említhetjük: GYÖRGY 2019b: 121–123.

⁸⁷⁴ Lásd a lengyel közszolgálati törvény szabályait. Act of 21 November 2008 on Civil Service.

⁸⁷⁵ E pozíció rámutat a posztzocialista közszolgálati személyzeti rendszereket ért hibrid hatásokra. A pozíció nagy valószínűséggel ugyanis nem kontinentális, hanem angolszász mintára került a lengyel közszolgálati törvénybe. Lásd *Head of the Civil Service* vö. *Szef Szufby Cywilnej*. Közös jellemzője a brit és a lengyel közszolgálatban is, hogy hatásköre – bár teljesen eltérő jogrendszerrel beszélhetünk a két állam esetében – a miniszterelnök közszolgálati kapcsolatos feladatainak ellátásában való erőteljes közreműködésre terjed ki. A közreműködés formái természetesen eltérők: míg a brit közszolgálatban a közszolgálat vezetőjének alapvető feladata leginkább a miniszterelnök és a Kabinet számára tanácsokat adni, valamint ellátni mindazt a hatáskört, amivel a miniszterelnök megbízta, addig a lengyel közszolgálati törvény szerint a közszolgálat vezetője felelős többek között a közszolgálati jogi jogszabályok tervezeteinek előkészítéséért.

eredményeit a tisztviselő által betöltött munkakör vonatkozásában,⁸⁷⁶ a teljesítményértékelés (munkatelsítmény és kompetenciák értékelése) eredményeit,⁸⁷⁷ valamint a munkaerőpiaci körülményeket. Az összehasonlító tanulmány rámutat arra, hogy bár a legtöbb vizsgált tagállamban rögzített kritériumrendszer szerint történik a díjazás, ám számos tagállam esetében van lehetőség bizonyos mértékű eltérésekre – a Kttv. terminológiáját kölcsönözve „alapilletmény-eltérítésekre” vagy „személyi illetményekre” (van, ahol csak a politikai váltógaazdálkodás szereplőire; ugyanakkor olyan tagállam is akad, ahol a teljes tisztviselői karra vonatkoznak ezek az eltérési lehetőségek). Ennek diszfunkcionalitásai mutathatók ki Szlovákia korábbi példája alapján. A szlovák közzszolgálatban az alapilletmény összege bár kötött volt,⁸⁷⁸ de a különféle illetménykiegészítések, juttatások és pótlékok köre és megállapítása idővel követhetetlené vált. Csak egy plasztikus példát kiemelve, a diszkrecionális jogkörben meghatározott egyéni pótlék összege elérhette a törvényben meghatározott fizetési fokozat szerinti alapilletmény 100%-át,⁸⁷⁹ de akár meg is haladhatta azt egyes esetekben.⁸⁸⁰

Az egyéni teljesítmény és annak értékelése⁸⁸¹ vonatkozásában a tanulmány kiemeli, hogy a kutatásban megkérdezett harminc tagállamból mindössze tizenkilenc tagállam rendelkezik formálisan is meghatározott szabályokkal a teljesítményértékelésen alapuló illetményrészre nézve. Jelentős eltérések tapasztalhatók ugyanakkor azon tagállamok között, amelyek rendelkeznek ilyen illetményrészszel. Közülük van, ahol igencsak összetett módon; csoport- vagy projektszinten történik a tisztviselők teljesítményalapú illetményrészének megállapítása (például a német vagy a holland közzszolgálatban). Ezekben a rendszerekben összességében kisebb a teljesítményalapú illetményrész szerepe a díjazásban. Ellenben találkozhatunk olyan személyzeti

⁸⁷⁶ Ordinance no 1 of the Prime Minister of 7 January 2011 on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service; Ordinance no 57 of the Prime Minister of 24 July 2015 amending the ordinance on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service. A lengyel közzszolgálatról részletesebben lásd ITRICH-DRABAREK 2015.

⁸⁷⁷ A teljesítményértékelés szabályozása során minden bizonnyal a Kttv. megoldásai is hatottak a lengyel jogalkotókra. Lásd Regulation of the Prime Minister of 4 April 2016 on the terms and procedure of periodical evaluations of civil servants and civil service employees.

⁸⁷⁸ A jogalkalmazási gyakorlat a korábbi közzszolgálati törvényen alapul. Lásd Act No. 400/2009 Coll. on Civil Service. Később ezt a törvényt felváltotta egy másik 2017-ben. Lásd Act No. 55/2017 Coll. on Civil Service.

⁸⁷⁹ Alacsonyabb fizetési fokozatokat betöltő köztisztviselő esetében 40%-ban korlátozva volt ennek mértéke. STAROŇOVÁ 2016b: 9.

⁸⁸⁰ NEMEC 2018: 125.

⁸⁸¹ Szintén a szlovák soros EU-elnökség alatt készült egy összehasonlító tanulmány a teljesítményértékelés témakörében. Lásd STAROŇOVÁ 2017.

rendszerekkel is, ahol az illetménynek rendszeres eleme a teljesítményalapú díjazás (erre hozza a tanulmány példaként a svéd vagy a finn közszolgálatot).

Az Európai Bizottság teljesítményalapú díjazásra
vonatkozó főbb megállapításai

Az Európai Bizottság 2020-ban készített jelentést a teljesítményalapú díjazás tagállami gyakorlatairól, előnyeiről és hátrányairól. A jelentés kiemeli, hogy a teljesítményalapú díjazás legnagyobb veszélyei annak finanszírozásában rejlenek. Az egyik probléma lehet, hogy a teljesítményjuttatás mértékét magasan határozzák meg, miközben a költségvetésben nincs meg ehhez a szükséges forráskészlet, és így ez a gyakorlatban sem valósítható meg (például Bulgáriában). A másik probléma lehet, hogy az alapilletmény mértéke olyan alacsony, hogy a teljesítményalapú illetményrész lényegében az értékelés eredményeitől függetlenül annak részévé válik, ezáltal az illetmény általános elemeként tekintenek rá (például Szlovákiában). A jelentés szerint a közép- és kelet-európai tagállamokban, ahol viszonylag magas a közigazgatás átpolitizáltsága, komoly veszélyei vannak a teljesítményalapú díjazásnak. Ha nem megfelelő a feladat- és hatáskörök megosztása, korlátozott a teljesítményalapú igazgatási kultúra szintje, favoritizmus és patronázs jellemzi a közszolgálatot, az csak tovább erősítheti a közigazgatás átpolitizáltságát. A jelentés javaslatokat fogalmaz meg a méltányosság és elszámoltathatóság, az átláthatóság javítása kapcsán. Az anyag szerint minél jobban delegálják az illetményrészrel kapcsolatos hatásköröket, annál inkább szükség van ellenőrzési és elszámoltathatósági mechanizmusokra. Ez különösen akkor fontos, ha az értékelés közvetlenül összekapcsolódik az illetménnyel. Emiatt egyes tagállamokban például külön teljesítményértékelő bizottságokat hoznak létre, amelyek feladata az értékelési folyamat és a jutalmak elosztásának koordinálása és ellenőrzése.⁸⁸²

*Illetmény-előmeneteli rendszerek az angolszász
közszolgálati személyzeti rendszerekben*

A brit közszolgálat illetményrendszerének jellemzői

Mint korábban említettem, Nagy-Britanniában, az Amerikai Egyesült Államokban, Kanadában és Ausztráliában egyaránt *problémák és igazságtalanságok* merültek fel

⁸⁸² TUBB 2021: 1–30.

a decentralizáció, valamint a differenciáltság és fragmentáció miatt a közigazgatási illetményrendszerben. Mielőtt azonban áttekintenénk ezeket a problémákat és az ezekre adott válaszokat, szükséges röviden ismertetni a díjazás rendszerét.

A brit közzszolgálati rendszer korábbiakban jelzett sajátosságai miatt – tehát hogy a közzszolgálati jogviszony egyes kérdéseiről nem mindig találunk pontosan szabályozó jogforrásokat – az *illetményrendszerre* nézve sem találunk részletező törvényi szabályokat.⁸⁸³ A Köztisztviselői Menedzsment Kódex⁸⁸⁴ foglalja össze a legfontosabb keretjellegű szabályokat, amelynek részletes kidolgozását egyúttal az egyes közigazgatási szervekhez delegálja.⁸⁸⁵ A Menedzsment Kódex az illetmény és juttatások (*pay and allowances*) pont alatt tárgyalja a legfontosabb irányadó szabályokat.⁸⁸⁶ A Kódex felhívja a szervezeteket, hogy saját szabályzataikat jellemzően kézikönyv (*Handbook*) formájában adják ki, és tegyék elérhetővé minden köztisztviselő számára. Fontos garanciális szabály, hogy bár a Kabinetiroda (*Cabinet Office*) felügyeli a munkáltatói szintű szabályok megalkotását, tartalmát stb.,⁸⁸⁷ egyúttal a szabályozás elkészítése során is figyelemmel kell lenni a Kabinetiroda véleményére, valamint a korábbi jó gyakorlatokra (*best practices*).⁸⁸⁸

Az illetményrendszerek kialakítására nézve a következő *alapelveket* határozza meg a Menedzsment Kódex. A közigazgatási szervnek saját illetményrendszere kidolgozása során érvényesíteni kell a *racióális közpénzfelhasználás* követelményét, a *pénzügyi kontroll* gyakorlását, a *díjazási rendszer rugalmasságát*, valamint ügyelni kell arra, hogy szoros és hatékony kapcsolat jöjjön létre a köztisztviselők teljesítménye és díjazása között.⁸⁸⁹

⁸⁸³ GYÖRGY 2019d.

⁸⁸⁴ A Kódexet az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény felhatalmazása alapján adta ki a közzszolgálati miniszter a közzszolgálat irányításával kapcsolatos szabályozás megalkotására és utasítások kiadására, a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak meghatározására vonatkozó feladatkörében eljárva.

⁸⁸⁵ PAKSI-PETRÓ 2020: 281. Lásd még: „7.1.1. A minisztériumok és ügynökségek jogosultak meghatározni a magas beosztású köztisztviselőkön kívüli saját alkalmazottjaik javadalmazására (a nyugdíjak kivételével) vonatkozó feltételeket, valamint az összes alkalmazottnak járó juttatások kifizetését, a következő feltételek mellett.” Köztisztviselői Menedzsment Kódex. (A szerző fordítása.)

⁸⁸⁶ Ezek kötelező szabályok, amit a következőképpen fogalmaz meg a Kódex: „Bevezetés 6. A jelen Kódex által engedélyezett átruházott hatáskörök gyakorlása során a minisztériumoknak és ügynökségeknek szem előtt kell tartaniuk, hogy a meglévő jogokat nem lehet önkényesen megváltoztatni.” Köztisztviselői Menedzsment Kódex. (A szerző fordítása.)

⁸⁸⁷ PAKSI-PETRÓ 2020: 282. Lásd továbbá Köztisztviselői Menedzsment Kódex: Bevezetés 5–7.

⁸⁸⁸ PAKSI-PETRÓ 2020: 283.

⁸⁸⁹ PAKSI-PETRÓ 2020: 283. Lásd továbbá Köztisztviselői Menedzsment Kódex 7.1.2. a)–d).

Amennyiben egy-egy szerv jelentősebben átalakítja illetményrendszerét, úgy annak szabályait el kell küldenie a Kabinetirodának, amelynek szerkezetátalakítási eljárást (*restructuring business case*) kell lefolytatnia.⁸⁹⁰ Hatálybalépésük után három évvel, majd hároméves rendszerességgel folyamatosan értékelni kell az illetményrendszereket, mégpedig a központi alapelvek és egyéb szervezeti célkitűzések alapján.⁸⁹¹ Az egyes szervek, munkakörök és köztisztviselők közötti indokolatlan jövedelmi aránytalanságok elkerülése céljából irányelvek és útmutatók alkalmazásával védekeznek.

Be kell tartani az Esélyegyenlőségi Bizottság egyenlő díjazásra vonatkozó rendelkezéseit, amit a Bizottság az Egyenlő Bérezési Gyakorlat Kódexében (*Code of Practice on Equal Pay*) határozz meg.⁸⁹² Az egyes szervek illetményrendszerük tekintetében folyamatos tájékoztatási és adatszolgáltatási kötelezettséggel tartoznak a Kabinetiroda felé.⁸⁹³

A Menedzsment Kódex további keretszabályokat fogalmaz meg egyes juttatásokra, a nyugdíjrendszerre vagy éppen a főtisztviselői (*senior civil service*) karra kiterjedően.⁸⁹⁴ Az illetményrendszer bizonyos értelemben azonban az *előmeneteli rendszerrel* is összekapcsolódik. Az előmenetel rendje szintén a szervek által alakítható. Csak általános előírásokat határoz meg számukra a Menedzsment Kódex.⁸⁹⁵ Így például megfogalmazza, hogy az előmenetel és mobilitás során a munkáltatói döntés kizárólag a köztisztviselő *érdemein* alapulhat. Kifejezetten figyelemmel kell kísérni, hogy a köztisztviselő alkalmas-e az így megváltozott feladatok ellátására. Ugyancsak irányadó szabály az előmenetelre és a mobilitásra, hogy a szervek az ilyen rendszereik megtervezése és fejlesztése során a Kabinetiroda által megfogalmazott szabályok és a konzultációkon elhangzottak szerint járnak el. A Menedzsment Kódex előírja a szervek számára, hogy rendelkezzenek előmenetelre és mobilitásra vonatkozó személyzeti kézikönyvvel. (Ami végső soron hozzájárul az előmenetel és ezen keresztül a díjazás tervezhetőségéhez is.) További követelmény, hogy az előmenetelnek összhangban kell lennie a kiválasztási alapelvekkel. Végül a Menedzsment Kódex speciális követelményekhez köti a köztisztviselők főtisztviselői pozícióba történő előléptetését is. A Menedzsment Kódex az alapelvek betartására (betartatására) vonatkozóan lényeges *felelősségi szabályokat* szab meg.⁸⁹⁶ A gyakorlat azt mutatja,

⁸⁹⁰ Köztisztviselői Menedzsment Kódex 7.1.3.

⁸⁹¹ Köztisztviselői Menedzsment Kódex 7.1.4.

⁸⁹² Köztisztviselői Menedzsment Kódex 7.1.4.

⁸⁹³ Köztisztviselői Menedzsment Kódex 7.1.5.

⁸⁹⁴ Lásd Köztisztviselői Menedzsment Kódex. 7.

⁸⁹⁵ Lásd Köztisztviselői Menedzsment Kódex 6.4.

⁸⁹⁶ Lásd Köztisztviselői Menedzsment Kódex 6.4.2.

hogy az illetménytáblák helyett illetménysávokat (*pay ranges*) és illetményosztályokat (*pay bands*) alkalmaznak, amelyeknek minimuma és maximuma van.⁸⁹⁷ A központi közigazgatásban leggyakrabban öt különböző besorolást alkalmaznak, amiken belül többféle munkakör is elkülöníthető.⁸⁹⁸ A díjazás többnyire tekintettel van a besorolási rendszerre, így a magasabb kategóriákban és ezek munkaköreiben magasabb illetményeket fizetnek.⁸⁹⁹

A Miniszterelnökség és a Kincstár együttes irányelvéből kiolvasható a brit közszolgálat díjazására vonatkozó *kormányzati politika*.⁹⁰⁰ Az irányelv ugyancsak a kereteket fogalmazza meg, amelyen belül az irányelv hatálya alá sorolt közigazgatási szervek – így például a minisztériumok és az ügynökségek – meghatározzák saját bérpolitikájukat, majd ennek alapján a köztisztviselők pontos illetményét, illetve az illetmények alakulásáról szóló jelentéseket.⁹⁰¹ Az irányelv tehát nem jogi természetű, inkább a díjazás évről évre frissülő bérpolitikai és költségvetési megfontolásait szabja meg. Az elmúlt évek bérpolitikájának alakulásával kapcsolatban az alábbi fő trendek körvonalazódtak. A kormányzat felhagyott a korábban folytatott gyakorlatával, ami szerint minden évben 1%-os általános *illetményemelést* engedélyeztek minden köztisztviselő számára egységesen a költségvetésben. 2018-tól amellet, hogy valamelyest növekszik az összeg (1,5–2,5%), minden minisztérium közigazgatási államtitkárának kell eldöntenie, hogy ki mekkora illetmény-növekedésben részesül. A 2020-as évben a pénzügyminiszter azonban bejelentette, hogy átmenetileg befagyasztják az illetmények emelését.⁹⁰² Ezt a 2021–2022. évre kiadott irányelv továbbra is fenntartotta.⁹⁰³ Mindezen jogi és költségvetési keretek mentén a közigazgatási szervek a következő *személyzetpolitikai megfontolásokat* veszik figyelembe a bérszínvonal meghatározása során. Egyrészt a fizetés képes legyen a köztisztviselők befektetett munkaerejét ellentételezni, tehát kompenzáljon. Másrészt ösztönözze a köztisztviselőket a hatékony és eredményes teljesítményre, tehát motiváljon. Harmadrészt legyen versenyképes a versenyszféra béreivel való összehasonlításban, tehát tartson meg. Végül pedig biztosítsa, hogy a tehetséges fiatal szakemberek, pályakezdők is a közszolgálatot válasszák, tehát legyen vonzó.⁹⁰⁴

⁸⁹⁷ PAKSI-PETRÓ 2020: 284.

⁸⁹⁸ Grade Structures of the Civil Service. Institute for Government.

⁸⁹⁹ GYÖRGY 2019d.

⁹⁰⁰ Cabinet Office 2021. A kormányzat minden évben új irányelvet ad ki. Lásd PAKSI-PETRÓ 2020: 283.

⁹⁰¹ Cabinet Office 2021.

⁹⁰² Civil Service Pay. Institute for Government.

⁹⁰³ Cabinet Office 2021.

⁹⁰⁴ MUKHERJEE [é. n.]. Hivatkozva GYÖRGY 2019d.

Talán nem véletlen, hogy az Egyenlő Bérézési Gyakorlat Kódexe fontos garanciális szabályokat tartalmaz az esélyegyenlőség előmozdítására. Mint azt már említettük, számos esetben irányelvek, kézikönyvek segítik a szabályok törvényi előírásoknak való megfelelését.

Will Hutton javaslata a brit illetményrendszer fejlesztésére

Egy ilyen kézikönyvnek, útmutatónak tekinthető *Will Hutton* 2011-ben elkészített jelentése is, amely – a fentebb már bemutatott problémákra reagálva – az igazságosabb díjazási rendszer kialakítására tett különféle javaslatokat az egyes közigazgatási szervezetek számára. „Víziója” alapján az illetményeknek pontosan tükröznie kell a betöltött besorolásnak és munkakörnek megfelelő felelősségi szinteket. Az illetményeknek nyomon követhető teljesítményekhez kell kapcsolódniuk, ennek megfelelően akár a közvélemény előtt is igazolhatók a magasabb fizetések. Ez utóbbiból következik szerinte, hogy az illetmények nemcsak igazságosak, hanem annak is tűnnek a társadalom számára, mivel átláthatók. Ennek folyománya, hogy az igazságos díjazás és a társadalom megbecsülése növeli a közszolgálat munkaerővonzó és -megtartó képességét a tehetségek körében. A közszolgálat „minősége” így fenntarthatóvá válik, hiszen az állampolgárok meggyőződhetnek arról, hogy a közpénzeket a közigazgatási szervek bölcsen használják fel, s így bízhatnak a közszolgálatban.⁹⁰⁵

Hutton a *javaslatát* ennek mentén fogalmazta meg. Szerinte ugyanis a Kormány ugyan nem korlátozhatja adminisztratív módon a béreket, de kötelezheti a szerveket arra, hogy évente közvéleményezik a legmagasabb, „top” fizetéseket. Ezzel összhangban szerinte az egyes szervezeteknek jelentést kell készítenie a főtisztviselői bérekről, amelyben be kell mutatniuk a fejlődési trendeket, a változások okait. Emellett a Kormánynak referenciaértéket kell megállapítania az autonóm szervek vezetői béreinek a felülvizsgálatához. Megítélése szerint a Kormánynak azt is meg kell követelnie a közigazgatási szervektől, hogy az egységes struktúrában közzétett illetményadatok hozzáférhetők és elemezhetők legyenek az állampolgárok számára is, mindezt olyan módon, hogy az adatok tükrözzék a felelősségi szinteket és az elért teljesítményeredményeket. Végül Hutton óvatosságra figyelmeztet, a Kormánynak szerinte ugyanis tartózkodnia kell attól, hogy a miniszterelnök vagy más politikusok fizetését vegyék mintául a főtisztviselők díjazásához. Ennek – akárcsak a köztisztviselők esetében – tükröznie kell a munkaköri sajátosságokat és a nyújtott teljesítményt.⁹⁰⁶

⁹⁰⁵ HUTTON 2011. Lásd még HAZAFI 2019h: 77.

⁹⁰⁶ HUTTON 2011. Lásd még HAZAFI 2019h: 77.

A jelentésből külön kiemelhetjük az úgynevezett *Fair Pay Code* megalkotására tett javaslatot. Hutton szerint a *méltányos illetményrendszer* három átfogó követelménynek kell hogy megfeleljen. Egyrészt tisztességes és megfelelő illetményszintekből kell hogy álljon; másrészt az illetmény megállapítása során a munkáltatónak méltányos eljárásrendet kell kialakítania és követnie; harmadrészt biztosítani kell az elszámoltathatóság és átláthatóság követelményeit.

Az *első követelmény* azt jelenti, hogy a vezető illetményének tükröznie kell munkájának szervezeti célkitűzésekhez való arányos hozzájárulását. Az illetménynek követnie kell a betöltött pozíció jellemzőit (méretét és súlyát), valamint a köz-tisztviselő munkateljesítményét. A Kódex különféle szempontokat ír elő, amelyek segítségével pontosan értékelhetők a betöltött pozíció jellemzői. A dokumentum idesorolja a komplexitást, ami a döntéshozatalban való részvétel, az együttműködés és kapcsolattartás mértéke és az ellátott feladat összetettsége alapján értékelhető. Az anyag ugyancsak itt említi az egyes erőforrásokra (így például a pénzügyi és emberi erőforrásokra) és a társadalomra (így például az egyes közszolgáltatásokra) gyakorolt hatásokat. Fontos szempontnak tekinti a feladat- és hatásköröket, így a döntési jogkört, a döntési autonómia fokát, továbbá a feladatellátás szervezeti szintjét. Végül kitér a vezető készségeire, képességeire, a feladatellátáshoz szükséges ismeretekre. A Kódex a munkateljesítménnyel összefüggésben megállapítja, hogy a vezetői illetményeknek mindenképpen az egyéni teljesítményeket kell tükrözniük. A vezetők illetményének teljesítményhez kapcsolódó elemeit egyértelműen a teljesítéshez kell kötni a szervek hosszú távú céljai és alapvető funkciói alapján. Az összes vezetőnek el kell egy bizonyos szintű teljesítménynormát érnie ahhoz, hogy a teljes illetményre jogosulttá váljon. Ha a vezetők teljesítménye meghaladja az előírt normát, akkor további jutalom állapítható meg számukra alapilletményük bizonyos hányadában számítva. A teljesítményalapú díjazás mértékének differenciálásakor a szolgálati időt kell figyelembe venni. A vezetők változó bérezési rendszerének alapos teljesítményértékelésen kell alapulnia.

A *második követelmény* szerint az illetmény megállapítása stabil keretkritérium-rendszerben történik, az illetményről való döntés nem szubjektív szempontokon, hanem tényszerű értékelésen alapszik. Az illetménynek illeszkednie kell a szerv közigazgatáson belül betöltött szerepéhez, és figyelemmel kell lenni a vezető és a beosztottak közötti bérkülönbség mértékére. Ennek megfelelően valamennyi szervnek rendelkeznie kell *formális elömeneteli és illetményrendszerrel*, ami tervezhetőséget biztosít a szerv minden szintjén dolgozó tisztviselője számára. Független díjazási bizottságoknak kell a pontos vezetői illetményeket megállapítania. A bizottságok felépítését és működését (jogállását) részletesen szabályozni kell. Azokban a szervezetekben, ahol a vezetők díjazásáról választott politikusok döntenek, döntésüket független, szakértői vélemények, tanácsok alapján kell meghozniuk.

A *harmadik követelmény* lényege pedig, hogy az illetmények az állampolgárok előtt is átláthatók legyenek. Hutton ezeket a követelményeket ugyan a vezetőkre vonatkoztatva ismerteti, ám megítélésem szerint ezek közül számos rész követelmény minden további nélkül alkalmazható lenne a *beosztotti állomány foglalkoztatási viszonyaiban* egyaránt.⁹⁰⁷

*Az előmeneteli és illetményrendszer szabályozása
a vizsgált közszolgálati törvényekben*

A nemzetközi, ezen belül kifejezetten az angolszász tendenciák bemutatását követően először a vizsgált közszolgálati jogállások *illetmény-* és illetményben való előmeneteli *rendszereit* hasonlítom össze, keresve a választ a bevezető gondolatok között feltett kérdéseimre. Az összehasonlítás során a rendszerek rövid jellemzésére, ezen belül a tisztviselők illetményben való előrehaladását biztosító kritériumok, feltételek és tényezők szerepének vizsgálatára helyezem a hangsúlyt.

Kártyás Gábornak egy korábbi kutatás során már alkalmazott *vizsgálati szempontjait* veszem alapul. Szempontjaim ennek mentén: az iskolai végzettség, a szolgálati idő, a munkáltató személye, a nyelvtudás, a betöltött munkakör/álláshely jellemzői, a munkáltató mérlegelése és a tisztviselő egyéni teljesítménye.⁹⁰⁸ A kérdés pedig az, hogy ezek a szempontok milyen módon és hogyan jelennek meg az illetményrendszerek felépítésében.

Az önkormányzati igazgatási szervek
köztisztviselőinek díjazási rendszere

Elsőként – már csak a történeti hűség és időbeli sorrendiség miatt is – a Kttv. illetmény- és illetményben való *előmeneteli rendszerét*, főbb jogintézményeit és szabályait vizsgálom meg. Az érintett közszolgálati törvények közül a Kttv. hordozza magán leginkább a zártabb közszolgálati rendszerekre jellemző *karrierjegyeket*. A törvény szerint az előmenetel történhet besorolásban, címekben, ugyanakkor értelmezhető vezetői pozícióban is.⁹⁰⁹ A besorolásban történő előmenetel részének tekintjük alapvetően az illetményben való előmenetelt.⁹¹⁰

⁹⁰⁷ HUTTON 2011: 85–92.

⁹⁰⁸ Lásd KÁRTYÁS 2019b: 231–244.

⁹⁰⁹ Kttv. 116–129. §. Lásd továbbá GAJDUSCHEK 2008; LINDER 2018b; KÁRTYÁS 2015a; HORVÁTH A. 2015a.

⁹¹⁰ Lásd HORVÁTH A. 2015b: 160–179; KÁRTYÁS 2015a.

Az *illetmény* három összetevőből áll; alapilletményből, illetménykiegészítésből és különféle illetménypótlékokból.⁹¹¹ Az alapilletmény az illetmény legnagyobb részösszegét teszi ki. Fontos, hogy ez az illetményelem teremti meg az összefüggést az illetmény és a besorolásban való előmenetel között, ugyanis az alapilletmény összegét a (besorolási fokozatokon belül található) fizetési fokozatokhoz tartozó szorzószám és az illetményalap szorzata adja.⁹¹² A köztisztviselői illetményalap egy fix összeg, amelyet minden évben a költségvetési jog határoz meg, és amellyel kapcsolatban szükséges megemlíteni, hogy immár több mint tíz éve változatlan mértékű (38 650 forint).⁹¹³ A besorolás és a besorolásban (illetményben) való előmenetelt elsősorban két tényező befolyásolja; az egyik a tisztviselő iskolai végzettsége, a másik pedig a tisztviselő jogviszonyban eltöltött szolgálati ideje (vagyis a szénioritás). Az iskolai végzettség a tisztviselő besorolási osztályát, a szénioritás pedig a tisztviselő besorolási fokozatát (és azon belül is fizetési fokozatát) határozza meg (azzal, hogy a besorolási fokozatok közötti előrelépésnél a teljesítményértékelésnek és a jogszabályi vagy a munkáltató által meghatározott feltételeknek egyaránt jelentőségük van).⁹¹⁴ Az illetménykiegészítés mértéke fejezi ki a közigazgatási szerv hierarchiában betöltött szerepét, súlyát.⁹¹⁵ E jogintézménnyel kapcsolatban ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy szerepe a Kttv. hatályának folyamatos „kiüresedése” nyomán lényegében jelentőségét veszítette. Itt utalni kell arra, hogy a Kttv.-ből „kiváló” személyi rétegekre vonatkozó közzszolgálati törvények átvették ugyan a jogintézményre vonatkozó rendelkezéseket (bár nem illetménykiegészítés néven, hanem az illetmény összegébe épülő módon), ám nem helyezték hatályon kívül azok Kttv.-ben „ragadt” szabályait.⁹¹⁶ Az alapilletmény és az illetménykiegészítés együttes összegének legalább a garantált bérminimum összegét kell elérnie.⁹¹⁷ A Kttv. rendszerében a nyelvtudás és a betöltött munkakör értékének, nehézségének ellentételezése leginkább az illetménypótlékok körében fejeződik (pontosabban fejeződött) ki (ugyanis a munkaköri pótlék szabályait a Kit. hatálybalépése után – más „kiüresedett” szabályokkal ellentétben – hatályon kívül helyezte a jogalkotó).⁹¹⁸ A törvény az úgynevezett kiemelt és nem kiemelt nyelvek ismeretét jutalmazza.⁹¹⁹ Említést érdemel, hogy a kiemelt nyelvek ismerete

⁹¹¹ Kttv. 131. § (2) bek. Lásd még LŐRINCZ 2010.

⁹¹² Kttv. 133. § (1) bek. Lásd még HOLICSKA 2017.

⁹¹³ Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 62. § (1) bek. Lásd még HOLICSKA 2017.

⁹¹⁴ Kttv. 116. §, 118. § (1) bek.

⁹¹⁵ Kttv. 134. §.

⁹¹⁶ Lásd HEGYESI–JUHÁSZ 2021: 788. Továbbá LUDÁNYI – S. HORVÁTH 2021.

⁹¹⁷ Kttv. 131. § (3) bek. Lásd továbbá HOLICSKA 2017; KRAUSS 2018: 162–163.

⁹¹⁸ Kttv. 142. §; HAZAFI 2012a.

⁹¹⁹ Kttv. 141. §; HORVÁTH A. 2015b.

esetén a pótlék alanyi jogon jár a tisztviselő részére.⁹²⁰ A munkáltató mérlegelése és a tisztviselő teljesítménye számos ponton visszaköszön, annak ellenére, hogy, mint említettük, a Kttv. előmeneteli és illetményrendszere számít a vizsgált törvények körében a leginkább kötöttnek. A munkáltató mérlegelése⁹²¹ szerepet kap(hat) többek között az illetménykiegészítés,⁹²² a pótlékok,⁹²³ az alapilletmény-eltérítés,⁹²⁴ a személyi illetmény megállapítása,⁹²⁵ valamint az előmenetel gyorsítása⁹²⁶ vagy lassítása⁹²⁷ során is.⁹²⁸ Lényeges, hogy a munkáltató mérlegelése besoroláskor még nem, hanem csak később jelenik meg.⁹²⁹ A tisztviselő teljesítménye formálisan a teljesítményértékelés keretében mutatkozik meg. A teljesítményértékelés és az illetményrendszer leginkább az alapilletmény-eltérítésnél kapcsolódik össze, hiszen itt kifejezetten a teljesítményértékelés eredményét kell figyelembe venni a jogkövetkezmények megállapításához. (Az alapilletmény-eltérítésre ugyancsak találhatunk olyan szabályokat, amelyek valójában már nem alkalmazandók a Kttv. hatálya alól időközben kikerülő személyi rétegekre.)⁹³⁰

Az Országgyűlés Hivatala köztisztviselőinek díjazási rendszere

Másodszor érdemes az országgyűlési köztisztviselők illetményrendszerét és illetményben való *előmenetelét* górcső alá venni. Ahogy György István jelzi, az Országgyűlés Hivatala kevésbé számít „különutasnak” az Állami Számvevőszékhez képest.⁹³¹ Elsősorban az Ogytv. tartalmazza a Kttv.-hez képest az eltérő

⁹²⁰ Kttv. 141. § (6) bek. Lásd még Kjt. 74. §. A Kjt.-ben ez nem jár alanyi jog formájában.

⁹²¹ Lásd KÁRTYÁS–JÓNÁS 2015. A mérlegelésnek a juttatások körében is szerepe lehet. KRAUSS–PETRÓ 2014b.

⁹²² Kttv. 234. § (3) bek.

⁹²³ Így például: Kttv. 142. §. Lásd még KÁRTYÁS 2019.

⁹²⁴ Kttv. 133. § (3) bek.

⁹²⁵ Kttv. 235. §.

⁹²⁶ Kttv. 120. § (1) bek.

⁹²⁷ Kttv. 121. § (1) bek. Az automatikus előmeneteli rendszer kritikájára lásd DUDÁS 2009: 14–22. Bár Gajduscheck György a Kttv.-hez nagyon hasonló Ktv. viszonyában jelzi, hogy „a bérrendszer normativitása azonban csak látszólagos”. GAJDUSCHECK 2005b: 118–119. Hasonlóképpen szól az előmeneteli rendszerről is. GAJDUSCHECK 2005b: 120–121. Horváth Attila szerint a tisztviselők jelentős része nem a besorolása és beosztása által törvényileg meghatározott illetményt kapja. HORVÁTH A. 2013c: 59.

⁹²⁸ Az illetménykiegészítéssel és személyi illetménnyel kapcsolatos kritikákra lásd GAJDUSCHECK 2008; KRAUSS–PETRÓ 2014a. Az eltérítéssel, valamint a pályagyorsítással és -lassítással összefüggésben lásd például HORVÁTH 2011b.

⁹²⁹ KÁRTYÁS 2019b: 237.

⁹³⁰ Kttv. 130. §, 133. § (3) bek. Lásd továbbá BÉRCES 2013.

⁹³¹ GYÖRGY 2014b: 24.

rendelkezéseket. Az országgyűlési köztisztviselők előmenetele szintén besorolásban (illetményben), címekben és vezetői pozícióban történhet. Mindazonáltal a Kttv. előmeneteli és illetmény szabályainak többsége nem alkalmazható az országgyűlési köztisztviselők jogállására nézve, amelyekre az Ogytv. javarészt saját szabályokat alapít meg (kivételek találhatók, példaként hozhatjuk erre a közigazgatási alapvizsgára vonatkozó rendelkezések nagy részét⁹³²). Az Ogytv. szabályai alapján tehát az országgyűlési köztisztviselőt a betöltött munkaköréhez szükséges iskolai végzettsége és a közzszolgálati jogviszonyban töltött ideje alapján a megfelelő besorolási osztály megfelelő besorolási fokozatába kell sorolni.⁹³³ Akárcsak a Kttv. esetében, úgy itt is főleg az iskolai végzettség dönt a besorolási osztályba való bekerülésről. A törvény négy osztályt különít el egymástól. Ebből kettő igazodik az iskolai végzettséghez, a másik kettő a speciális (vezetői és címbéli) előmeneteli formákhoz kötődik.⁹³⁴ Jelentős különbség azonban a Kttv.-hez képest, hogy ez esetben a besorolási osztályokon belül csak besorolási fokozatokat találhatunk, fizetési fokozatokat nem. Az előmeneteli feltételek és mechanizmusok egyebekben nagyon hasonlítanak a Kttv.-ben megismertekhez, tehát a besorolási fokozatok közötti előmenetel első sorban a szolgálati időn alapszik, amit a teljesítményértékelés és a jogszabályi vagy a munkáltató által meghatározott feltételek teljesítése egészít ki.⁹³⁵

Az *illetmény* a Kttv.-től eltérően két illetményelemből, az alapilletményből és (feltételek teljesülése esetén) az idegennyelv-tudási pótlékból tevődik össze.⁹³⁶ Ez esetben – illetménykiegészítés hiányában – az alapilletmény összegének kell legalább a garantált bérminimum összegét elérnie.⁹³⁷ Az egyes besorolási osztályok besorolási fokozataihoz itt is növekvő szorzószámok tartoznak, és szintén a besorolási fokozathoz tartozó szorzószám és az illetményalap szorzata határozza meg a besorolási fokozathoz tartozó alapilletményt.⁹³⁸ Ezzel el is érkeztünk az Ogytv. leglényegesebb különbségéhez a Kttv.-vel való összehasonlításban. Az illetményalapot ugyanis a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévut megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset összegével megegyező összeg adja,⁹³⁹ és nem a költségvetési törvényben rögzített köztisztviselői illetményalap testesíti azt meg. A Kttv. teljesítményértékelési szabályait viszont

⁹³² Ogytv. 124/C. § (10) bek.

⁹³³ Ogytv. 124/C. § (1) bek.

⁹³⁴ Ogytv. 3. melléklete.

⁹³⁵ Ogytv. 124/C. § (7) bek.

⁹³⁶ Ogytv. 124/F. § (1) bek.

⁹³⁷ Ogytv. 124/F. § (6) bek.

⁹³⁸ Ogytv. 124/H. § (1) bek.

⁹³⁹ Csak jelzésképpen, 2020. január–decemberben a bruttó átlagkereset 403 600 forint volt.

alkalmazni kell (de lehetőség van ettől eltérő szabályokat alkotni az Országgyűlés Szervezeti és Működési Szabályzatában), s erre építve alapilletmény-eltérítésre is van lehetőség (az Ogytv. sajátos rendelkezései szerint).⁹⁴⁰ Az országgyűlési köztisztviselő a Kttv. szerinti kiemelt nyelvek (egy része)⁹⁴¹ közül egy nyelv tekintetében, az igazolt nyelvvizsgafokozata szerint jogosult pótléokra.⁹⁴²

Az Állami Számvevőszék számvevőinek díjazási rendszere

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: Számvevőszék) személyi állományára vonatkozó szabályokat, ezen belül az előmeneteli és illetménysszabályokat az Ásztv. és a Kttv. tartalmazza. Mindenekelőtt érdemes megnézni, hogy az Ásztv. hogyan határozza meg a Kttv.-vel való viszonyát. Egyrészt a Kttv. szerint a szabályai a törvény eltérő rendelkezésének hiányában nem terjednek ki a Számvevőszéknél foglalkoztatottakra.⁹⁴³ Másrészt az Ásztv. felsorolja a Kttv. azon rendelkezéseit, amelyeket a Számvevőszék vezetőinek és számvevőinek jogviszonyára az Ásztv.-ben nem szabályozott kérdésekben megfelelően mégis alkalmazni kell.⁹⁴⁴ Ezek alapján a Kttv. besorolásban (illetményben), címekben és vezetői pozícióban való *előmeneteli szabályait* sem lehet alkalmazni. Mindez tehát azt jelenti, hogy e jogintézmények tekintetében az Ásztv. *speciális rendelkezései* alkalmazandók.⁹⁴⁵

A díjazásra vonatkozó szabályok közül lényegében – az Ogytv.–Kttv. viszonyában tapasztalható módon – elsősorban munkajogi jellegű (például a kerekítésre, az illetmény kifizetésére vagy az illetmény védelmére irányadó)⁹⁴⁶ szabályokat kell alkalmazni.⁹⁴⁷ A számvevőt kinevezésében a számvevő kategóriák valamelyikébe be kell sorolni.⁹⁴⁸ 2022. december 31-ig a következő szabályok érvényesültek. A számvevő besorolásának további szabályait az Állami Számvevőszék szervezeti és működési

⁹⁴⁰ Ogytv. 124/H. § (3)–(4) bek.

⁹⁴¹ Amíg ugyanis a Kttv. szerint kiemelt nyelvnek tekintendő az angol, német, francia, orosz, kínai, arab; addig az Ogytv. szerint csak az angol, német és francia nyelv értékelhető ekként.

⁹⁴² Ogytv. 124/I. § (7) bek.

⁹⁴³ Kttv. 4. § a) pont.

⁹⁴⁴ Ásztv. 21/A. § (1) bek. a) pont.

⁹⁴⁵ György István jelzi, hogy az Ásztv. jelentősen él a Kttv.-ben kapott felhatalmazásával (ekkor még ezt a jogtechnikai megoldást alkalmazták a számvevők jogviszonyára). GYÖRGY 2014b: 13.

⁹⁴⁶ György arra is utal, hogy az Ásztv. szabályai helyenként a Kttv. szabályait ismétlik fölöslegesen. GYÖRGY 2014b: 13.

⁹⁴⁷ Így például Kttv. 143. §, 144. § (2)–(4) bek.

⁹⁴⁸ Ásztv. 16. § (1) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

szabályzata határozza meg.⁹⁴⁹ Az előmenetel – nem automatikus, és nagyban a munkáltató mérlegelése alakítja – értelmezhető a számvevői besorolások között, vezetői és szakértői vonalon.⁹⁵⁰ A Kttv.-tól és az Ogytv.-tól eltérően lényeges különbség, hogy a (többek között illetményben való) előmenetel során sem érvényesül a szénioritás elve. A számvevő illetménye alapilletményből áll (vezetők esetében további különös szabályok érvényesülnek, így például alapilletményük vezetői illetménypótlékkal egészül ki).⁹⁵¹ Az alapilletmény összegét a számvevői besorolási kategóriákhoz rendelt szorzószámok és a számvevői illetményalap szorzata teszi ki.⁹⁵² Az Ásztv. az Ogytv.-vel egyező megoldást alkalmaz az illetményalap mértékének meghatározására azzal, hogy a számvevői illetményalapnak a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévét megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset összegével megegyező összeget tekint.⁹⁵³ A számvevők teljesítményértékelése fogalmi szinten a Kttv. definícióját veszi alapul.⁹⁵⁴ Fontos különbséget jelent ugyanakkor a Kttv. és egyúttal az Ogytv. rendelkezéseihez képest az is, hogy a Számvevőszék elnöke a számvevő alapilletményét a munkája értékelésétől függően legfeljebb 60%-kal emelheti meg, vagy legfeljebb 10%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg.⁹⁵⁵ Aggályos, és a Kúria több döntésében is kifogásolta, hogy az Állami Számvevőszék objektív és a számvevők számára megismerhető teljesítményértékelési eljárási rendszert a mai napig nem dolgozott ki.⁹⁵⁶ Az Ásztv. Módtv. bürokráciacsökkentési célokra hivatkozással kivezette mind az idegennyelv-tudási, mind a képzettségi pótlékot (amelyek beépültek az alapilletmény összegébe).

2023. január 1-jétől azonban újra *konceptcionális változások* következtek be a számvevők díjazását érintően, s a jogalkotó hatályon kívül helyezte a fentebb kifejtett szabályozást. Ennek értelmében a számvevői közszolgálati szerződésben állapodnak meg a felek a számvevő munkaköréről, a munkavégzés helyéről, a számvevő besorolásáról, alapilletményének mértékéről.⁹⁵⁷ Továbbá az Állami Számvevőszék elnöke

⁹⁴⁹ Ásztv. 16. § (2) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵⁰ Ásztv. 16. § (1) bek., 17. §. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵¹ Ásztv. 21. § (3) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵² Ásztv. 21. § (1)–(2) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵³ Ásztv. 21. § (1) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵⁴ A Kttv. 130. § (1) bekezdése a következőképpen szól: „A kormánytisztviselő munkatelteljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli (teljesítményértékelés).”

⁹⁵⁵ Ásztv. 21. § (11) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵⁶ Kúria Mfv. 10.195/2019/4. Munkáltatói intézkedés jogellenességének megállapítása és jogkövetkezményei; Kúria Mfv. 10.209/2019/4. Illetménykülönbözet megfizetése.

⁹⁵⁷ Ásztv. 15. § (1b) bek. (2023. január 1-jétől hatályos szöveg szerint.)

át nem ruházható hatáskörében szabályzatban határozza meg a számvevői besorolási kategóriákat, az egyes számvevői munkaköröket, a munkáltató által meghatározható pótszabadság mértékét, valamint a teljesítményértékelés szabályait.⁹⁵⁸

A kormányzati igazgatási szervek
kormánytisztviselőinek díjazási rendszere

Az *előmenetel dinamikáját* a Kit.-ben – a Kttv.-vel és Ogytv.-vel szemben – nem a kormánytisztviselő iskolai végzettsége és szolgálati ideje, hanem az álláshely jellemzői – így például az álláshely betöltésének szakmai feltételei – alakítják.⁹⁵⁹ Ez egyben azt is jelenti, hogy az álláshelyen belül nincsenek horizontális előmeneteli lehetőségek (fokozatok), és a kormánytisztviselő előrelépése sem garantált.⁹⁶⁰ Így az előmenetel sokkal inkább csak az egyes – eltérő jellemzőkkel „felvértezett”, magasabb besorolási kategóriákba sorolt, s vélhetően összetettebb feladatok ellátását igénylő – álláshelyek között, lényegében vertikálisan értelmezhető (ehhez hasonló a számvevői besorolási rendszer). Az egyes álláshelyek közötti előmenetel azonban szintén nem automatikus.⁹⁶¹ A Kit. ehhez igazodóan új illetményrendszert vezetett be, és szakít a szénioritáson alapuló, kötött besoroláshoz illeszkedő illetmény-előmeneteli rendszerrel.⁹⁶² A törvény szerint a besorolás úgynevezett álláshelyre történik, ami a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodás alapegységét jelenti.⁹⁶³ Hatféle besorolási kategória (ügyintéző, szakmai vezető, szakmai felsővezető, biztonsági jogviszonyban álló személy, tanácsadó, illetve politikai felsővezető) különböztethető meg az álláshelyek bázisán, amelyből az ügyintéző kategória további besorolási fokozatokra bontható.⁹⁶⁴ E kategóriák között az illetmény-előmenetel nem automatikus (a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt arról, hogy a kormánytisztviselő milyen besorolási kategóriába tartozzék, azaz egészen pontosan, hogy milyen álláshelyen dolgozzék).

Itt röviden ki kell térnünk az álláshelyek és a létszámgazdálkodás kapcsolatára. A létszámgazdálkodás *főbb jellemzőit* a 13. táblázat foglalja össze.

⁹⁵⁸ Ásztv. 15. § (1c) bek. (2023. január 1-jétől hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵⁹ Jelen szakasz helyenként átemeléseket tartalmaz a következő írásból: LUDÁNYI – S. HORVÁTH 2021.

⁹⁶⁰ S. HORVÁTH – LUDÁNYI 2021.

⁹⁶¹ Kit. 59. §.

⁹⁶² LEHOCZKI 2019: 17–20.

⁹⁶³ Kit. 28o. § (1) bek. 3. pont.

⁹⁶⁴ Kit. 57. § (1) bek.

13. táblázat. Az álláshelyalapú létszámgazdálkodás jellemzői

Célja	A rugalmas foglalkoztatás kialakítása
Alapegysége	Az álláshely
Felépítése	Centralizált és kötött
Működési alapelve szerint	<i>One in / one out</i> ⁹⁶⁵ gazdálkodási alapelv jellemzi
A jogviszony alanyai szerint	Eszközközpontú megközelítés jellemzi
A szervezeti hierarchia szerint	Differenciált a szabályozása

Forrás: a szerző szerkesztése

A közigazgatás létszámösszetétele mennyiségi és egyben minőségi kérdés is.⁹⁶⁶

Az emberi erőforrással való gazdálkodás Kit. által kínált modellje a felmerülő feladatokhoz könnyedén igazítható, *rugalmasan alakítható foglalkoztatást* szeretné megvalósítani. Ennek alapfeltételezése, hogy a közszolgálatban eltöltött szolgálati idővel szemben az álláshelyen ellátott feladatok nehézsége, összetettsége jobban tükrözi a kormánytisztviselő által elvégzett munka minőségét.⁹⁶⁷ A létszámgazdálkodás működésének középpontjában tehát az *álláshely* található, amely más közszolgálati pragmatikaelemek – mint például a jogviszony megszüntetése⁹⁶⁸ vagy a díjazási kérdések⁹⁶⁹ – szempontjából is meghatározó.

A létszámgazdálkodás működtetésének középpontjában a *Kormány* – és a kormányzati személyügyi igazgatás központi feladatait ellátó szerve, valamint a személyügyi központ feladatait ellátó szerve –, a Miniszterelnöki Kormányiroda áll.⁹⁷⁰ A rendszer a Kit. rugalmas céljai és megoldásai – mint láttuk korábban, például a képesítési követelmények meghatározásának decentralizálása – mellett tehát rendkívül *központosított* módon épül fel. A Kormány döntéseit valamennyi esetben – úgynevezett négyezres, nem hivatalos – határozati formában hozza meg. A kormányzati igazgatási szervek döntési jogkörei ezzel szemben az előbbiekből következően korlátozottak, ugyanis leginkább javaslatértélteli és konzultációs lehetőségeket biztosít számukra a törvény. Lásd ennek példájául a Kit. 51. §-ában meghatározott javaslatértélteli lehetőségeket.

⁹⁶⁵ Az alábbi módon fordíthatjuk: *egy be / egy ki*. Ez az álláshely megüresedésének feltételére utal.

⁹⁶⁶ Lásd LÖRINCZ 1995; HAZAFI 2016.

⁹⁶⁷ HORVÁTH I. 2019.

⁹⁶⁸ Lásd Kit. 104. § (1) bek. k)–m) pontok.

⁹⁶⁹ Lásd Kit. 134. § (1) bek.

⁹⁷⁰ Új Kormánystatútum, 8. § (1) bek.; Kit. 61–62. §. Lásd még JUHÁSZ–SZALAI 2021b.

A Kit. a *one in / one out létszámgazdálkodási alapelvet*⁹⁷¹ juttatja érvényre; bevezetésének elsődleges célja a közszolgálat létszámának racionalizálása, a költséghatékony szervezeti működés kialakítása.⁹⁷² Az alapelv jelentősége abban áll, hogy egy álláshelyen kizárólag akkor létesíthető új foglalkoztatási jogviszony,⁹⁷³ ha a kormányzati igazgatási szerv rendelkezik ehhez szükséges üres⁹⁷⁴ – vagy részben betöltött⁹⁷⁵ – álláshellyel. Másik oldalról ugyanakkor arra is utalnunk kell, hogy ha egy, a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshely huzamosabb ideig – legfeljebb hat hónapon keresztül – üresen áll, akkor azt a Kormány határozatával a központosított álláshelyállományba helyezheti.⁹⁷⁶ Másként úgy is megfogalmazhatjuk, hogy nincs jogviszony álláshely nélkül, de – hosszú távon – álláshely sincsen jogviszony nélkül.⁹⁷⁷

A törvény a foglalkoztatás *eszközközpontú megközelítését*⁹⁷⁸ erősíti azáltal, hogy a munkáltató – a Kormány és a kormányzati igazgatási szerv⁹⁷⁹ – számára szélesebb mozgásteret biztosít a munkafeltételek alakítására (például a munkavégzés rendjének kialakítására). Eszközközpontú vagy instrumentális a jogviszony alanyainak az a megközelítése, amikor a foglalkoztatottak közjogi jogállása, alávetettsége válik hangsúlyossá. Ezzel szemben áll a humánus felfogás, ami a kormánytisztviselők egyéni jellemzőit (például tudását) állítja a jogalanyok közötti viszony megítélésének középpontjába.⁹⁸⁰ Ugyanakkor az is látható, hogy az álláshely személyzetpolitikai szempontból egyben a *szervezetfejlesztés eszköze* is, hiszen az álláshelyekkel történő központosított gazdálkodás a szervezeteket folyamatos fejlesztésre kényszeríti.⁹⁸¹

Végül szükséges utalni arra, hogy a létszámgazdálkodás vonatkozásában – akár csak például a kinevezés módosítása tárgykörében⁹⁸² – is *differenciált szabályozást* alakított ki a Kit., először a központi és a területi kormányzati igazgatási szervek esetében. Ez azzal volt magyarázható, hogy a területi kormányzati igazgatási szerveknél

⁹⁷¹ HORVÁTH I. 2019.

⁹⁷² Kit. 66. § (2) bek.

⁹⁷³ Kit. 54. § (1), (3) bek.

⁹⁷⁴ Kit. 54. § (4) bek.

⁹⁷⁵ Kit. 54. § (5) bek.

⁹⁷⁶ Kit. 55. § (1)–(2) bek.

⁹⁷⁷ HORVÁTH I. 2019. Lásd továbbá CSÓKA – S. HORVÁTH 2021.

⁹⁷⁸ Lásd KUN–PETROVICS 2019: 127.

⁹⁷⁹ Kit. 79–81. §.

⁹⁸⁰ KUN–PETROVICS 2019: 127–128.

⁹⁸¹ Hazafi Zoltán *A jogi környezet változásai* című, 2019. február 6-án tartott előadása alapján. HAZAFI 2019i.

⁹⁸² Kit. közlönyállapota szerinti 89. §, 268. §.

továbbra is érvényesültek a rendes előmenetel⁹⁸³ szabályai.⁹⁸⁴ A Kit. első nagy módosítása azonban eltörölte e különbségeket a két igazgatási szint között.

Az *illetmény* úgy kell megállapítani, hogy az az álláshely besorolási kategóriájához tartozó illetménysáv alsó és felső határa közé essen.⁹⁸⁵ A Kit. két illetménytáblát tartalmaz: az első a minisztériumoknál foglalkoztatott kormánytisztviselőkre vonatkozik, míg a második a kormányzati főhivatalok, központi hivatalok, valamint fővárosi és vármegyei kormányhivatalok kormánytisztviselőire.⁹⁸⁶ Fontos az illetmény megállapításának módjával kapcsolatban megemlíteni, hogy az illetmény pontos összegének kialakításakor a feleknek lehetőségük van – még ha az illetménysávok ennek korlátot is szabnak – egyfajta béralkura (szemben valamennyi korábban említett, hellyel-közzel kötött illetménymegállapítási szabállyal). A munkáltató jogkörének egyetlen korlátja – a munkajogi jellegű garanciákon túl – a szakszerűség elve, amely meghatározza, hogy a kormánytisztviselő illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlójának a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján kell megállapítania.⁹⁸⁷ Lényeges tehát, hogy az illetmény nem különféle komponensekből tevődik össze, hanem egy összegből áll. Ez azzal is együtt jár, hogy az illetmény számítása sem függ az illetményalap összegétől és a fizetési fokozatokhoz kapcsolódó szorzószámoktól (tekintve, hogy a Kit.-ben nincsenek fizetési fokozatok és szorzószámok). Az illetményhez illetménykiegészítés és illetménypótlékok sem kapcsolódnak; tehát azt mondhatjuk, hogy egyedül az „alapilletmény” található meg. Annak ellenére ugyanakkor, hogy a Kit. nem használja az illetménykiegészítés jogintézményét – mint ahogy azt a már említett Kttv. teszi, és tette korábban a kormánytisztviselőkre vonatkozólag is –, különbségek kiolvashatók a kormányzati igazgatási szervek hierarchiája alapján. A sávokhoz kapcsolódó iskolai végzettség szintjének meghatározása azonban a kormányzati igazgatási szerv feladata, és nem az illetményrendszer kötelező tartalmi eleme. Ugyanez elmondható az illetménypótlékokról is. A kormánytisztviselő személyes képességei vagy a szervezeti sajátosságok szintén munkáltatói mérlegelés eredményeként épülhetnek be a díjazásba. Az illetmény teljesítményértékelés alapján módosítható.⁹⁸⁸ Az alapilletmény-eltérítés jogintézménye *expressis verbis* tehát nem található meg a Kit.-ben. Bár fejezetünk nem terjed ki az illetményen felüli juttatások

⁹⁸³ LINDER 2018b: 80–81.

⁹⁸⁴ Kit. 271. §. Ennek hatályon kívül helyezéséről részletesen lásd HEGYESI–JUHÁSZ 2021: 777–782.

⁹⁸⁵ Kit. 134. § (1) bek.

⁹⁸⁶ Kit. 1. melléklet.

⁹⁸⁷ Kit. 65. § (3) bek.

⁹⁸⁸ Kit. 134. § (5) bek.

elemzésére, ugyanakkor az érdemelismerésekről röviden szólnunk kell,⁹⁸⁹ hiszen ezek bizonyos szempontból – ami az „egyénesítési” szándékot illeti – a korábbi illetmény- (elsősorban az illetménypótlékokra vonatkozó) szabályokat, a címadományozást, illetve a címekben való előmeneteli lehetőségeket hivatottak helyettesíteni.⁹⁹⁰

A különleges jogállású szervek köztisztviselőinek díjazási rendszere

A jogalkotó a Küt. *besorolási és előmeneteli rendszerének* alapelveit a Kit. alapján alakította ki. Ez azt jelenti, hogy a munkavégzés alapegysége itt is az álláshelyalapú létszámgazdálkodás (az önállóság és autonómia követelményeihez természetesen igazodik a Küt., és így nem találhatunk például központosított álláshelyállományba tartozó álláshelyeket e szervi körben).⁹⁹¹

A Küt. *illetmény- és érdemelismerési rendszere* ugyancsak az előbbi alpontban bemutatott megoldásokat tükrözi. Az illetményrendszer itt a különleges jogállású szervek tipológiája alapján *kétféle illetménytáblába* rendeződik, és kiegészül egy további szervi körrel; azaz az illetménykiegészítés klasszikus differenciáló szerepét ez esetben is a sávós díjazási rendszer fejezi ki. Ennek megfelelően magasabb értékű sávok szerepelnek az Alkotmánybíróság Hivatalának álláshelyi besorolásai mellett.⁹⁹² A Küt. alacsonyabb értékű sávokat állapít meg az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, a Nemzeti Választási Iroda, a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala és a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság köztisztviselői számára.⁹⁹³

A *harmadik kategóriába* tartozik a Sándor-palota, a Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, és a Közbeszerzési Hatóság, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, az Országos Atomenergia Hivatal, az Integritás Hatóság, valamint

⁹⁸⁹ Erről lásd RÁCZ 2020: 71–75.

⁹⁹⁰ Érdemelismerésekről ugyan nem rendelkeztek korábban a szűkebben vett közszolgálat jogállási törvényei, azonban a jogintézmény mégsem teljesen ismeretlen a tágabban vett közszolgálati jog területén (elég csak például a Hszt. érdemelismerési rendszerére és annak terminológiai sajátosságaira gondolni). A Kit. a jubileumi jutalmat is ebben a körben szabályozza szolgálati elismerés formájában. A jogintézmény előzményeiről lásd DÁVID 2009: 56–58.

⁹⁹¹ Küt. 3–8. §.

⁹⁹² Küt. 69. § (1) bek.

⁹⁹³ Küt. 69. § (2) bek.

az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság.⁹⁹⁴ Ez utóbbi szervezetben – minden bizonnyal piaci, versenyképességi okok miatt – a köztisztviselők közszolgálati jogviszonya közszolgálati munkaszerződéssel jön létre. A közszolgálati munkaszerződés jellegéből következik (és a Küt. rögzíti is), hogy a felek többek között a köztisztviselő illetményéről ennek keretében állapodnak meg (az Mt. mintájára, a két fentebb említett szervi körre irányadó sávok illetményrendszerétől függetlenül).

A rendvédelmi szervek rendvédelmi alkalmazottainak díjazási rendszere

A Riasztv. által módosított Hszt. – pontosabban annak XXVIII./A. fejezete – szerint a rendvédelmi alkalmazottak előmenetele többféleképpen történhet; általánosan egyrészt lehetőséget kell biztosítani a *munkaköri* kategórián belüli fizetési fokozatokban történő előmenetelre, másrészt a magasabb munkaköri osztályba vagy magasabb munkaköri kategóriába tartozó munkakörbe lépésre.⁹⁹⁵ A rendvédelmi alkalmazottak besorolása tehát a munkaköri osztály, munkaköri kategória és a munkakör fogalmak alapján történik.⁹⁹⁶ Az egyes munkaköri egységekbe történő besorolás és előmenetel különféle tényezőkön nyugszik.⁹⁹⁷ Amíg a munkaköri osztályban és kategóriák között történő előmenetel elsősorban az iskolai végzettségen, illetve a munkakör jellegén alapszik, addig a fizetési fokozatokban történő előmenetel alapja a szénioritás. Az egyes munkaköri kategóriákba tartozó, a rendvédelmi alkalmazott által betölthető munkaköröket a rendvédelmi szerv vezetője határozza meg.⁹⁹⁸ Az előmenetel általános feltétele a következő fizetési fokozathoz meghatározott feltételek teljesítése (amiről a Kttv. vagy az Ogytv. kapcsán már szóltunk), a munkakör ellátásához szükséges gyakorlati tapasztalat, készségek és kompetenciák megléte, illetve a munkáltató által meghatározott szintű teljesítményértékelés (ehhez hasonló feltételről is tettünk már feljebb említést).⁹⁹⁹ A Riasztv. összességében tehát egy *érdemalapú előmeneteli rendszert* honosított meg (természetesen teljes egészében nem nélkülözi az automatizmusokat, de a munkáltató mérlegelését sem), amely vegyíti a Kttv., a Hszt., illetve – majd látni fogjuk, hogy a Kit. vagy a Küt. – egyes rendszerelemeit. A munkaköri előmenetel mellett beszélhetünk olyan speciális

⁹⁹⁴ Küt. 98. § (1), (2) bek.

⁹⁹⁵ Jelen szakasz helyenként átemeléseket tartalmaz a következő írásból: LÁSZLÓ-OROSZ – LUDÁNYI 2020.

⁹⁹⁶ Lásd BOGNÁR 2021: 62–63.

⁹⁹⁷ Hszt. 288/S. § (1) bek., 288/T. § (4) bek.

⁹⁹⁸ Hszt. 288/S. § (3) bek.

⁹⁹⁹ Hszt. 288/R. § (2) bek.

előmeneteli formákról is, mint a vezetői vagy a felsőfokú végzettségűek kiemelt munkaköri kategóriába történő, „szakértői” előrelépése.¹⁰⁰⁰

A rendvédelmi alkalmazott *illetménye* alapilletményből és illetménypótlékokból tevődik össze.¹⁰⁰¹ A rendvédelmi alkalmazott alapilletményének pontos összegét – tekintetbe véve az előmeneteli szabályok ismertetésénél elmondottakat – a besorolása szerinti munkaköri kategória megfelelő fizetési fokozatának alsó és felső határa között kell megállapítani.¹⁰⁰² A Riasztv. – akárcsak a legtöbb, fent is vizsgált jogállási törvény – elmozdul a nyitottabb rendszerekre jellemző javadalmazási gyakorlat irányába, az illetmény pontos összegének megállapítása ugyanis a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelésére marad. A rendvédelmi alkalmazott *illetménye* – alsó és felső illetménysáv közötti – felülvizsgálatára évente lehetőség van, ami alapján magasabb, de akár alacsonyabb illetmény is megállapítható számára a tárgyévben.¹⁰⁰³ A rendvédelmi alkalmazottak esetében is érvényesül az a – fentebb már érintett – rendezőelv, amely a pótlékok számának csökkentését irányozza elő.¹⁰⁰⁴ Szükséges megemlítenünk, hogy az idegennyelv-tudási pótlék kizárólag a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában jöhet szóba.¹⁰⁰⁵

A NAV tisztviselőinek díjazási rendszere

A NAV szjtv. a Riasztv.-hez hasonlóan *munkaköri besorolási és előmeneteli rendszert* alkalmaz. Az egyes munkakörök besorolását – a Riasztv. elgondolásához hasonló módon – a NAV vezetője a foglalkoztatási szabályzatban állapítja meg.¹⁰⁰⁶ A foglalkoztatott által betölthető munkakörök a vezetői munkakörök, az I. besorolási osztályba tartozó munkakörök, valamint a II. besorolási osztályba tartozó munkakörök.¹⁰⁰⁷ A foglalkoztatottnak a szolgálati pályán tervszerű előmeneteli lehetőséget kell biztosítani a besorolási kategórián belüli fizetési fokozatban, a pénzügyőri státuszú foglalkoztatottak tekintetében rendfokozatban, továbbá a magasabb besorolású munkakör eléréséhez.¹⁰⁰⁸ Az előmenetel általános feltételei nagyon hasonlóan

¹⁰⁰⁰ Hszt. 12. melléklet.

¹⁰⁰¹ Hszt. 289. § (2) bek.

¹⁰⁰² Hszt. 288/R. § (4) bek.

¹⁰⁰³ Hszt. 289/A. § (3) bek.

¹⁰⁰⁴ KOVÁCSNÉ SZEKÉR 2018b: 107.

¹⁰⁰⁵ Hszt. 289/D. §.

¹⁰⁰⁶ NAV szjtv. 129–130. §. Lásd továbbá MAGASVÁRI 2021c.

¹⁰⁰⁷ NAV szjtv. 129. § (1) bek. Lásd továbbá MAGASVÁRI 2021a: 89.

¹⁰⁰⁸ NAV szjtv. 132. § (1) bek. Lásd továbbá SZABÓ 2022: 107–110.

a Kttv.-nél, az Ogytv.-nél és a Riasztv.-nél már említettekhez azzal a többlettel, hogy itt a különféle alkalmassági (például fizikai vagy pszichológiai) feltételek nagyobb szerephez jutnak.¹⁰⁰⁹

A foglalkoztatott *illetménye* alapilletményből áll; valamint időpótlékból, munkaköri pótlékból¹⁰¹⁰ és egyéb illetménypótlékokból állhat.¹⁰¹¹ Mindez arra utal, hogy a NAV szjtv. bizonyos mértékben visszakanyarodik a Kttv. (és ennek „szellemi előzményeként” a Ktv.) által „lefektetett” illetményrendszer alapjaihoz. Abban ugyanakkor már inkább a Kit. újító „vonalát” követi, hogy az alapilletmény pontos összegét nem valamiféle illetményalapból történő számítás adja, hanem a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg. Ennek során a munkáltatói jogkör gyakorlója a foglalkoztatott besorolása szerint megállapított fizetési fokozatához tartozó sávon belül a munkaköri feladatok szempontjából jelentős tapasztalat, végzettség, egyéb képesítés, nyelvtudás, valamint a munkakör ellátásához kapcsolódó felelősség alapján hozza meg a döntését.¹⁰¹² A szenioritás nemcsak a fizetési fokozatok közötti előrehaladásnál, hanem az időpótlék esetében is megjelenik.¹⁰¹³ Ugyancsak – ha az alkalmazott terminológiát és jogtechnikai megoldásokat vesszük alapul – első-sorban a Kttv.-t „idézi”, hogy a NAV szjtv. szabályozza az illetményeltérítést,¹⁰¹⁴ a személyi illetmény jogintézményét, de számos Kttv.-ben is ismeretes pótléktípus megtalálható a jogszabály rendelkezései között (ilyen például az éjszakai pótlék).¹⁰¹⁵ Kiemelést érdemel, hogy az illetményen kívüli juttatások rendszere rendkívül széles körű. A törvény – a Kttv.-től eltérően – e helyütt kezeli a szakmai címeket és az elismeréseket.¹⁰¹⁶ Ez utóbbiak alatt azonban csak részben értendők a Kit. és a Küt. érdemelismerési rendszerének egyes elemei (például az elismerő oklevél), és itt

¹⁰⁰⁹ NAV szjtv. 132. § (2) bek. b) pont. Lásd MAGASVÁRI 2021a: 61. A témakörrel összefüggésben lásd JUHÁSZ 2006.

¹⁰¹⁰ A munkaköri pótlék jellegéről és a korábbi közszolgálati pótlékkal való összefüggésekről lásd Kúria Kf. 40.365/2021/4. Illetmény megállapítása.

¹⁰¹¹ NAV szjtv. 144. § (2) bek.

¹⁰¹² NAV szjtv. 145. § (1) bek.

¹⁰¹³ NAV szjtv. 146. §.

¹⁰¹⁴ NAV szjtv. 148. §. Érdekes, hogy a törvény hatálybalépése után egy indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte – többek között – az illetményeltérítésre vonatkozó szabályok alaptörvény-ellenességének megállapítását, mert szerinte az önkényes eljárásra ad lehetőséget, és sérti a munkához való jogot. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a NAV szjtv. támadott rendelkezései nem az önkéntes jogérvényesüléssel hatályosuló normák közé tartoznak, mivel munkáltatói intézkedést igényelnek. Lásd 3165/2022. (IV. 12.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról.

¹⁰¹⁵ NAV szjtv. 149–150. §.

¹⁰¹⁶ NAV szjtv. 165–166. §.

sokkal inkább a Kttv. egyes pályagyorsító eszközeire kell gondolnunk (például a várakozási idő csökkentésére). Az új törvény mindent egybevetve a szabályozás „életpálya” jellegét (így például a szolgálati idő szerepét, a tervszerű előmenetelt) megtartja, ugyanakkor a korábbi kötöttségeket jelentősen oldja, és rugalmasabb megoldásokat vezet be (így például bár megtartja az előmenetel során a szenioritást, ám szakít az illetményalapból történő alapilletmény-számítással).¹⁰¹⁷

*Előmenetel-létszámgazdálkodás-illetményrendszer:
problémák és fejlesztési pontok*

Az előmeneteli és illetményrendszer fejlesztése

Szinte egyik jogállási törvény sem alkalmaz a másikkal egyező *előmeneteli és illetményrendszert*.¹⁰¹⁸ Mélypatakiék ezt az állapotot találóan „próza rendetlenségnek” nevezik.¹⁰¹⁹ Amíg vannak olyan törvények, amelyek klasszikus közszolgálati jogi előmenetelhez kötik a díjazást (például Kttv.), addig mások ettől függetlenül a munkáltató megítélésére bízzák a döntést (például Kit., Küt.). Egyik rendszer többféle előmeneteli formát különböztet meg (például Kttv., Riasztv., NAV szjtv.), míg a másik lényegében nem is szabályozza ilyen módon az előmenetelt (például Kit., Küt.). Egyik törvény többkomponensű illetményt alkalmaz (például Kttv.), a másik egyszerűt (például Kit.). Van, ahol fix illetményalap adja az illetmény/alapilletmény összegét (például Kttv.), de van olyan is, ahol nincs szerepe az illetményalapnak a fizetések meghatározásakor (például Küt.). Amíg egyik ágazat esetében az illetményalapot a költségvetési törvény határozza meg (például Kttv.), addig másik esetben a bruttó átlagkeresethez kötődik az illetmény alapja (például Ogytv., Ásztv.). Találkozhatunk olyan jogállással, ahol az alapilletmény besorolási osztályokhoz és fizetési fokozatokhoz kötődik (például Kttv.), ám olyat is találhatunk, ahol munkaköri osztályokhoz és kategóriákhoz kapcsolódik (például Riasztv., NAV szjtv.), továbbá olyat is, ahol alsó és felső illetménysávokon belül kell az illetmény pontos összegét megállapítani (például Kit.). Sőt, a legtöbb esetben ezek valamilyen arányú vegyítését alkalmazzák.

Mindez rávilágít arra, hogy az eltérő szabályozási megoldások *jelentős különbségekhez* vezethetnek a tisztviselők jogait érintően (maradva a példánál, a tisztviselők

¹⁰¹⁷ Lásd MAGASVÁRI 2021c.

¹⁰¹⁸ A következő tanulmány bérpolitikai intézkedések szempontjából tekinti át a közszolgálati életpályákat: LÓCZY 2022: 1–15.

¹⁰¹⁹ Lásd BERKI–MÉLYPATAKI–NEUMANN 2017: 68.

illetményhez való jogában). Személyzetpolitikai értelemben ezek a különbségek nemcsak a közszolgáltatón, hanem a közigazgatáson, illetve az államigazgatáson belül is lebonthatják többek között a tisztviselők mobilitási, átjárhatósági¹⁰²⁰ lehetőségeit. György István az egységes szabályozás melletti érvek között az illetményrendszerrel összefüggésben jelzi, hogy „a központi költségvetés alapot adhatna az egyenlőbb elbánás elvének alkalmazásához [...], s nivellálhatná a ma még igen nagy szóródást mutató illetményeket”.¹⁰²¹

A Kit. besorolási, *illetménymegállapítási* szabályaival külön is foglalkoznom kell, azok ugyanis több szempontból is aggályosak (ez az Ásztv., valamint a Küt. egyes szabályaira is igaz).¹⁰²² Ahogy azt korábban már jeleztem, az Áttv. díjazásával kapcsolatos problémák, jelenségek a Kit.-re (és az Ásztv.-re, valamint a Küt.-re) hatványozottan jellemzők. Arról már beszéltem, hogy a Kit. megszüntette a korábbi kötött besorolási, előmeneteli és díjazási szabályokat, s helyettük széles körű felhatalmazást adott a munkáltatóknak. Önmagában a *karrierrendszer elemeinek megszüntetése* még nem kifogásolható, hiszen a nemzetközi szinten több példa is akad arra, hogy az egységes, kötött karrierelvű szabályokat differenciált, többnyire a munkaköri kompetenciákra, illetve teljesítménykövetelményekre épülő díjazás váltotta fel. A már bemutatott angolszász modellre is ez a jellemző. Az aggályok azzal kapcsolatban merülnek fel, hogy a leépített törvényi szabályok helyébe olyan munkáltatói döntések léptek, amelyek magukban hordozzák az *önkéntes „mérlegelés” veszélyét*.¹⁰²³ Hosszú folyamat vezet az egyéni illetmények megállapításához, amelynek több buktatója is van (hasonlóan, mint fentebb, az Áttv.-nél). Kezdjük azzal, hogy a Kormány – a miniszter javaslatára – határozatban dönt az alaplétszámba tartozó álláshelyek besorolásáról.¹⁰²⁴ A besorolás előkészítéséhez, illetve magához a döntéshez sem a törvény, sem pedig a kapcsolódó kormányrendelet nem határoz meg szempontokat.¹⁰²⁵ Így az álláshelyek besorolási struktúrája a munkáltató szabad

¹⁰²⁰ Az átjárhatóság személyzetpolitikai igénye nemcsak a Magyar Program, hanem az azt folytató Közigazgatás- és Közzszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 stratégiai programokban is megjelent.

¹⁰²¹ GYÖRGY 2014a; GYÖRGY 2007.

¹⁰²² Lásd HAZAFI–LUDÁNYI 2022.

¹⁰²³ Kelő Johanna gyakorló közigazgatási szakember – kormányhivatali szempontból – a javadal-mazás kiszámíthatatlanságáról ír, amely szerinte nem szolgálja a professzionális munkaerő megtartását, és a kimagasló teljesítmény elismerése is kérdéses, mert nincs jól meghatározott karrierút. KELŐ 2020: 19.

¹⁰²⁴ Kit. 51. § (1)–(3) bek.

¹⁰²⁵ A Kit. az álláshely betöltésének szakmai feltételeit sorolja fel példálózó jelleggel [58. § (2) bek.]. A 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet a miniszter javaslatának tartalmi elemeit sorolja fel [3. § (2) bek.].

belátásától függően alakul ki. A besorolási kategóriák döntik azt el, hogy az egyes álláshelyek tekintetében milyen illetmény-sávokat kell alkalmazni.¹⁰²⁶ Ez adja tulajdonképpen az álláshely besorolásának jelentőségét. Az *álláshelyek besorolása* jelentős mértékben *befolyásolja az egyéni illetményeket* azáltal, hogy a besorolási kategóriához tartozó illetmény-sáv nem léphető át. Vagyis az álláshelyek besorolása különbséget tesz a kormánytisztviselők között, de ez a különbségtétel nincs összefüggésben az elvégzett munka természetével, minőségével, mennyiségével, a munkakörülményekkel, a szükséges szakképzettséggel, fizikai vagy szellemi erőfeszítéssel, tapasztalattal, felelősséggel, valamint a munkaerőpiaci viszonyokkal.¹⁰²⁷ Más lenne a helyzet, ha az álláshelyeket – vagy még inkább a munkaköröket – az elvégzendő feladatra, a szükséges képzettségre, kompetenciákra tekintettel kellene besorolni. Jelenleg azonban az ezekkel kapcsolatos döntést a munkáltatónak már azután kell meghoznia, hogy a Kormány döntött az alaplétszám meghatározásáról és az álláshelyek besorolásáról.

A Kormány döntését követően kerül sor az álláshelyek betöltéséhez szükséges szakmai feltételek meghatározására. Ehhez a kormányzati igazgatási szerv szakmai összetételét, az ellátandó feladatok jellegét és a helyi munkaerőpiac helyzetét kell figyelembe venni, s biztosítani kell az álláshelyen ellátandó feladatok szakszerű és hatékony ellátását.¹⁰²⁸ Ezt a rendelkezést a jogalkalmazó számára nehéz értelmezni, mivel *logikai* és *tartalmi* fogyatékoságban szenved. Ugyanis nem lehet egyértelműen megmondani, hogy milyen összefüggést látott a jogalkotó a szakmai összetétel, a helyi munkaerőpiaci helyzet, illetve a szakmai követelmények tekintetében. Ebben a helyzetben a jogalkalmazónak kényszerűségből mérlegelnie kell a rendelkezés egyes tartalmi elemeit.¹⁰²⁹ Például kreatív módon meg kell próbálnia kikövetkeztetni, hogy a szerv szakmai összetétele, illetve a helyi munkaerőpiac helyzete hogyan függ össze egy álláshely szakmai követelményeinek meghatározásával. Lényegében ki kell találnia, hogy mire gondolhatott a jogalkotó, amikor ezeket a szempontokat meghatározta. Például arra, hogy ha a személyi állományon belül hiány van valamilyen szakképzettségből, s a helyi munkaerőpiac is szűkölködik ebben, akkor az egyébként indokolt szakképzettséget milyen másikkal lehetne kiváltani.

További kérdésként merül fel, hogy a munkáltató milyen szakképzettségeket tekint olyannak, mint amelyek egymásnak megfeleltethetők, így egymás alternatívái lehetnek. S ez lényegében egészen odáig vezet, hogy a munkáltatók *szabad belátásuk* szerint – akár racionális indokok nélkül is – alakíthatják, változtathatják

¹⁰²⁶ Kit. 134. § (1) bek.

¹⁰²⁷ Lásd Mt. 12. § (3) bek.

¹⁰²⁸ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet 20. §.

¹⁰²⁹ KÁNTÁS 2001.

a szakmai követelményeket. Lényegében az önkényes döntésnek egyetlen korlátja van, a munkáltató józan belátása. Ha ez mégis hiányozna, a jogi szabályozásba akár az is „beleférne”, hogy míg a legmagasabb kategóriába tartozó álláshely tekintetében érettségi végzettséget ír elő, addig a legalacsonyabb kategóriába tartozó álláshely betöltéséhez több diplomát is. Ez nyilvánvalóan nem lenne racionális döntés, jogszabályba mégsem ütközne. S ez nemcsak a szervek között, hanem szerven belül is indokolatlan különbségeket eredményezhet. Miután a munkáltató kialakította az álláshelyek besorolási struktúráját, a besorolási kategóriához tartozó *illetmény-sávokon belül* megállapítja az egyéni illetményeket. Ez alól egy kivétel van, amikor a *tartósan távol lévő* kormánytisztviselő álláshelyét töltik be határozott idejű jogviszony keretében. Ilyenkor ugyanis az álláshely besorolási kategóriájától eggyel alacsonyabb, illetve eggyel magasabb besorolási kategóriához tartozó illetmény-sávba eső illetmény is kifizethető.¹⁰³⁰ Azonban ez a rendelkezés is *erősen aggályos*, mivel a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. A tartósan távol lévő kormánytisztviselőket és a helyettesítésükre határozott időre kinevezett kormánytisztviselőket egyszerre kezeli hátrányosan. Pusztán azon az alapon tesz indokolatlan különbséget az ugyanazt a munkát végző kormánytisztviselők között, hogy határozott vagy határozatlan időre szóló kinevezéssel rendelkeznek. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) alapján közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt foglalkoztatási jogviszonyának *határozott időtartama* miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.¹⁰³¹

Az egyéni illetmények megállapításához a munkáltatónak figyelembe kell vennie a szakmai képességeket, a képzettséget, a gyakorlatot, valamint a teljesítményt.¹⁰³² Ez a rendelkezés ugyanúgy tartalmi és logikai fogyatékoságban szenved, mint az álláshelyek betöltéséhez szükséges szakmai feltételek meghatározása. A szabályozásnak hiányzik az a része, amelyből kiderülhetne, hogy a szakmai képességeket, a képzettséget, a gyakorlatot és a teljesítményértékelést *hogyan*, milyen eljárásokat követve kell figyelembe venni az illetmény megállapításához (ahogy az az Áttv. esetében is történt). Az *angolszász modell* elvei alapján ez a hiány azonban pótolható, erre később még visszatérek.

¹⁰³⁰ Kit. 134. § (1a) bek.

¹⁰³¹ Ebktv. 8. § r) pont.

¹⁰³² Kit. 65. § (3) bek.

A *címadományozás* jellemzően erkölcsi és anyagi elismerést nyújt a tartósan kimagasló teljesítményt nyújtó tisztviselők számára.¹⁰³³ Ahhoz, hogy a címadományozás funkcióját teljesíteni tudja, döntően három feltétel együttes érvényesülése szükséges. Egyrészt pontosan meg kell határozni azokat a követelményeket, amelyek teljesítése esetén a munkáltató mérlegelési jogkörében döntést hozhat a cím adományozásáról. Másrészt pontosan szabályozni kell a címadományozással érintett tisztviselők (megváltozott) foglalkoztatási feltételeit. Harmadrészt indokolt jelentősen korlátozni a címadományozásban részesíthető tisztviselők mértékét. A Kttv. korábban számos címet megkülönböztetett egymástól, így rendelkezett a közigazgatási tanácsadói és főtanácsadói, a szakmai tanácsadói és főtanácsadói, a miniszterelnökségi, kormány- és miniszteri tanácsadói és főtanácsadói, valamint a „címzetes” címekről is. Amellett, hogy ezek a címek már az adományozás feltételeinek ismerete hiányában is „túlkínálatot” jeleznek, a feltételek ismeretében ez még inkább elmondható. A szabályozás részleteiből elegendő kiemelni a címek elnyerésének a feltételeit és a címadományozásban részesíthető tisztviselők mértékét. A feltételeket vizsgálva például a „közigazgatási” és „szakmai” címeket alapul véve lényegében nem állapíthatunk meg lényeges eltéréseket. A két kategória viszonyában az is elmondható, hogy a közigazgatási szerv létszámának 20-20%-ában megállapított arány gyakorlatilag parttalanná teszi a jogintézményt.¹⁰³⁴

A létszámgazdálkodási és munkavégzési rendszer fejlesztése

A közigazgatás *működési költségeinek* legnagyobb részét a bérköltségek teszik ki, ezért a létszám növekedése jelentős költségvetési terhet jelent, illetve fordítva, a létszám csökkentésével számottevő költségvetési források szabadíthatók fel a gazdasági növekedés támogatására. Ebből az következne, hogy az optimális létszám racionálisan megközelíthető kérdés. Valójában azonban ez nem így van. A közszolgálat „optimális” létszáma sokkal inkább *politikai szempontok* mérlegelése alapján dől el, mintsem racionális létszámgazdálkodás eredményeként. Sokkal inkább függ attól, hogy a kormányoknak milyen igényei vannak, illetve milyen szerepet szánnak az államnak a közszolgáltatások nyújtásában. Az eredeti kérdést ezért nem úgy kell feltenni, hogy mekkora létszám az optimális, hanem a létszám hogyan befolyásolható az optimális irányba.¹⁰³⁵

¹⁰³³ GYÖRGY 2007: 121.

¹⁰³⁴ Lásd a jogintézmények feltételeiről készült áttekintő táblázatot: HORVÁTH A. 2015a: 108–109.

¹⁰³⁵ HAZAFI–SZEKÉR 2021: 1340.

Érzékelve a létszámproblémát, a Kit. bevezette az álláshelyalapú, kötött *létszámgazdálkodást*. Ez azt jelenti, hogy a Kormány közvetlen ellenőrzése alá vonta a közigazgatási szervek létszámát. Kizárólag a Kormány döntésével lehet az álláshelyek számát növelni, illetve az álláshelyek besorolását megváltoztatni. Ezen a ponton tehát megtörik a Kit. által szorgalmazott decentralizáció. Ez felveti azt a kérdést, hogy a decentralizált személyügyi tevékenység hatékonyságnövelő hatása érvényesül-e egy központosított létszámgazdálkodás keretei között. Bármi is legyen a válasz, az biztosra vehető, hogy stratégiai munkaerő-tervezés nélkül nem alakítható ki hatékony létszámgazdálkodás. Márpedig jelenleg a magyar közigazgatásban nem működik ilyen szintű tervezés.

A fejlett *munkaerő-tervezést* folytató OECD-tagországok közös jellemzője, hogy a munkaerő-tervezés során kezdeti lépésként a tervezési-stratégiai irányelveket állítják fel, amelyek a feltárt munkaerő-kockázatokra és munkaköri kompetencia-eltérésekre épülnek. Ezt követi időrendben a stratégiai alapelvek szerint lebontott akciótervek pontos meghatározása, amely a munkaerő-tervezés végrehajtásának részletes leírását tartalmazza. Az akciótervek a munkaerő munkaköri kockázatain és a személyi állomány egyéb jellemzőin túl kiterjednek az egyes személyügyi tevékenységekre és HR-funkciók állapotának értékelésére is, mint például a kiválasztás, javadalmazás, képzés, továbbképzés stb. Az akciótervek a stratégiai dokumentumokban foglalt célok eléréséhez például szerkezetátalakítási, átképzési intézkedéseket rögzíthetnek, a munkaerő megtartására alkalmas ösztönzőmenedzsment-terveket határozhatnak meg, vagy új technológiák alkalmazását írhatják elő. Az akciótervek végrehajtását folyamatos nyomon követés és monitoring kíséri, ami lehetőséget nyújt az esetleges hibák, gyenge pontok korrekciójára. Gyakorlatilag a nemzetközi gyakorlatban élen járó közszolgálatok a munkaerő-tervezést (és ennek részeként a létszámgazdálkodást) minőségirányítási alapelvek szerint hajtják végre.¹⁰³⁶

Némileg leegyszerűsítve a munkaerő tervezésének tartalmát tekintve *négyféle gyakorlat* létezik *nemzetközi összehasonlításban*. Egyrészt azoknak a közszolgálatoknak a csoportja, ahol a munkaerő-tervezési dokumentumok magukban foglalják az összes kulcsfontosságú terület¹⁰³⁷ kockázatértékelését és cselekvési tervét. Ide tartozik az Amerikai Egyesült Államok, Svédország, Hollandia, Új-Zéland, Írország, Törökország, *Németország* és Franciaország, azaz mondhatni a tervezésben – függetlenül attól, hogy centralizált vagy decentralizált módon – élenjáró közszolgálati rendszerek. A második típusba sorolhatók azok a személyzeti rendszerek, ahol

¹⁰³⁶ HUERTA MELCHOR 2013.

¹⁰³⁷ Ezek: szakpolitikai/személyzetpolitikai célkitűzések, a személyi állomány demográfiai jellemzői, mobilitási lehetőségek és szükségletek, újszerű jogi és HR-megoldások.

a legtöbb kérdésre kiterjedő tervezés történik, mint például Ausztráliában, *Ausztriában*, Belgiumban, Kanadában, Észtországban, Görögországban, Szlovéniában, Spanyolországban, Portugáliában és az Egyesült Királyságban. A harmadik csoportba azok a személyzetpolitikai rendszerek sorolhatók be, ahol csak elvétve értékelik az OECD által meghatározott kulcsterületeket. Az itt emlegethető országok közé tartozik Chile, Csehország, Izrael, Olaszország, Dél-Korea, Mexikó, Lengyelország, Szlovákia, Svájc, Oroszország, valamint Ukrajna. Dánia, Magyarország, Izland, Japán, Norvégia és Brazília nem értékeli tervezés szintjén a kulcsterületeket.¹⁰³⁸

Ausztria szövetségi közszolgálatának Személyzeti Terve határozza meg minden költségvetési évben az állományban foglalkoztatható szövetségi köztisztviselők megengedett létszámának felső határértékét, gyakorlatilag tehát plafont szab a munkáltatóknak központi szinten. A Személyzeti Terv jogilag szabályozott, amelyet a szövetségi finanszírozásról szóló törvény melléklete tartalmaz. A személyi kiadásoknak keretet szab, és a betölthető álláshelyeket is ez alapján kell kialakítani. A terv egyúttal központilag megszabja a személyzeti kapacitást, az álláshelyek számát és tartalmát. A Személyzeti Tervben foglaltakat be kell tartani, amelynek monitoringját egy IT-alapú alkalmazás kíséri figyelemmel.¹⁰³⁹ A megoldás figyelemmel van és alakítható reformok és különféle szerkezetátalakítási igények nyomására, amelyek szükségessé tehetik az év során a Személyzeti Terv módosítását. Ez esetben a lehetőségek azonban korlátokhoz vannak szorítva, és ügyelni kell a költségvetési megfontolásokra, valamint az álláshelyek számának növekedésére, mivel a terv módosítása a Miniszterek Tanácsának jóváhagyásához kötött. Ausztria személyzetpolitikája az elmúlt években elkötelezett volt a „karcsúsítás” mellett, így a nyugdíjba vonulók álláshelyeinek nagyságrendileg mindössze a felét töltötték fel újra. A Személyzeti Terv és a költségvetési törvény szoros kapcsolatban áll egymással, ami egyre inkább a teljesítményalapú költségvetés-tervezésbe integrálódik. A Személyzeti Terv a plafonon belül lehetővé teszi a minisztériumok számára az emberi erőforrásokról való szabad és rugalmas gazdálkodást, döntések (például átcsoportosítások) meghozatalát. A Személyzeti Tervhez készült alkalmazás segítségével lehetővé válik a tervezett és a tényleges létszámösszetétel számbavétele. Ez egyrészt áttekinthetővé teszi a rendelkezésre álló személyi állomány felhasználásának a mértékét, másrészt olyan ellenőrzési pontokat rögzít a terv végrehajtása során, amelyek meggátolják a személyi költségek szélsőséges emelkedését. Ezen keresztül a közszolgálati létszámgazdálkodás, valamint a személyügyi tevékenységek feltételei beépülnek a költségvetési

¹⁰³⁸ HUERTA MELCHOR 2013.

¹⁰³⁹ Az IT-lehetőségekről lásd PINTÉR-HAZAFI 2022: 16–33.

és számviteli rendszerbe.¹⁰⁴⁰ Ahogy arra Linder Viktória utal, a *német közszolgálat* is ehhez hasonló létszámgazdálkodási rendszert működtet.¹⁰⁴¹

Mint látható, a Kit. létszámgazdálkodás szabályainak kialakítása némileg az *osztrák közszolgálat* megoldásait tükrözi. Az osztrák létszámgazdálkodási rendszerre azonban munkaköri, előmeneteli és illetményrendszer épül. Ebben a rendszerben az *álláshelyek* a közigazgatási szervek feladataihoz igazodnak. Az *állásterv* tartalmazza a betölthető álláshelyeket, amelyeken belül a munkakör-értékelés alapján megállapított *munkakörök* találhatók. Tehát a munkakör mutatja meg azt, hogy a közigazgatási szerv számára engedélyezett álláshelyen a tisztviselőnek pontosan milyen feladatokat kell végeznie. Míg az álláshely megmarad a létszámgazdálkodás szervezési-költségvetési jogi eszközének, addig a munkavégzés szempontjából a munkakör válik irányadóvá.¹⁰⁴²

A *munkakörök* kialakítására például szolgálhat a *francia közszolgálat* gyakorlata.¹⁰⁴³ Ebben a rendszerben a tényleges munkakörök kialakítása a minisztériumok szintjén történik. Az egymással rokon munkaköröket munkakörtípusokba sorolják, majd a minisztériumi munkakörtípusok egységesítését összkormányzati munkaköri kataszter segítségével biztosítják. A munkaköri kataszterben úgynevezett *referencia-munkakörök* szerepelnek. Ezek az egyes funkcionális területek mentén lehetővé teszik a tényleges munkakörök referencia-munkakörökhöz való illesztését és megfeleltetését. Így például a stratégiai funkcionális területhez tartozik a közpolitikák elemzése és értékelése; amelynek ellátása szakértői-tanácsadói referencia-munkakörben történik. Ezzel összefüggésben meghatározzák a referencia-munkakörben ellátandó főbb feladatokat (például független szakvélemény elkészítése), tevékenységeket (például a szakvélemény megfogalmazásához szükséges információk felkutatása és felhasználása vagy a civil társadalom folyamatos figyelemmel kísérése), az ezek teljesítéséhez nélkülözhetetlen kompetenciákat (például komplex anyagok áttanulmányozása vagy társadalmi kérdések jelentőségének felismerése), valamint szakmai elvárásokat (így például a szakterületek és a közintézmények működésének ismerete). A rendszer előnye, hogy rugalmas, mivel nem kényszeríti az egyes minisztériumokra a központilag megalkotott munkaköröket. Ehelyett egyfajta igazodási pontot ad a (tényleges) munkakörök és munkakörtípusok (referencia) funkcionális területekbe való besorolásához. Ehhez hasonló megoldást követ a *belga közszolgálat* megoldása is.¹⁰⁴⁴ Itt a munkakörökre vonatkozó információkat a szövetségi

¹⁰⁴⁰ GABMAYER–STRANTZ–DOHNAL 2015: 80–82.

¹⁰⁴¹ LINDER 2020a: 63.

¹⁰⁴² Lásd DÁVID 2020: 363–365.

¹⁰⁴³ HAZAFI 2017b: 97–98. Részletesebben lásd HAZAFI 2020: 413–438.

¹⁰⁴⁴ LINDER 2020c: 439–449.

munkaköri kataszter tartalmazza. Minden munkakör szakmacsaládhoz és munkakör családhoz is kapcsolódik. A szakmacsaládok gyakorlatilag (a francia példában megismert) funkcionális tagolásra adnak lehetőséget. Így például találhatunk adóügyi, gazdasági vagy általános igazgatási szakmacsaládokat. A munkakör családok ehhez képest a *hasonló munkafolyamatokat* képezik le. Így például találhatunk irányításhoz vagy a támogatáshoz is kapcsolható munkakör családokat. A munkakör családok előnye, hogy ezek mentén lehetővé válik az egyes munkakörök közötti különbségek érvényesítése, ami visszaköszön a munkakörök besorolási szintek és osztályok szerinti tagolása során is.

TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS A KÖZIGAZGATÁSBAN

A fejezet tárgya, célja és módszertana

A fejezetben elsősorban a teljesítményértékelés (és minősítés) közszolgálati jogi szabályozását vizsgálom. Egyrészt összehasonlítom a közigazgatás egyes közszolgálati törvényeinek szabályozási megoldásait, ezáltal lehetőségem nyílik a közszolgálati jogviszonyok differenciálódását a jogviszonyok tartalma szempontjából, egészen pontosan a vizsgált jogintézmény(ek) tekintetében értékelni. Másrészt arra keresem a választ, hogy a teljesítményértékelés (és minősítés) közszolgálati jogi szabályozása mögött milyen személyzetpolitikai rendszermegoldások fedezhetők fel; vajon fordít-e kellő figyelmet a jogalkotó a teljesítményértékelés személyzetpolitikai összefüggéseinek megismerésére, illetve ehhez kapcsolódóan kiolvasható-e valamilyen (egységes?) jogalkotói elképzelés a jogintézmény(ek)re irányadó szabályokból? Mindezek tükrében a fő vizsgálati kérdésem nem más, mint hogy a közszolgálati törvények összehasonlítása alapján felvázolható-e egy olyan teljesítményértékelési rendszer sémája, amely valamennyi igazgatási ágazatban alkalmazható lenne egy – a vizsgált rétegeket érintő – egységes közszolgálati törvény megalkotása esetén. Ennek mérésre és/vagy fejlesztésre kellene-e fókuszálnia?

Mint arra már az előbbiekben is tettem utalást, a teljesítményértékelés (és minősítés) a közszolgálati pragmatikában kettős szerepet tölt be. Egyrészt a közszolgálati jogviszonyok egyik eleme, jogintézménye, amely sokrétű jogi szabályozással rendelkezik. Másrészt azonban bizonyos szempontból ennél több, egy versenyszférából eredeztethető személyzetpolitikai eszköz. Ennek megfelelően először érdemes röviden áttekinteni a teljesítményértékelés személyzetpolitikai hátterét, kereteit, a mérő-értékelő és a fejlesztő-támogató iskola jegyeit, rövid fejlődéstörténetét a közigazgatásban. A jogintézmény(ek) jellemvonásainak vizsgálata és következtetésem

megfogalmazása előtt röviden kitérek az európai közszolgálati rendszerekben jellemző tendenciákra. A teljesítményértékelés és minősítés közötti különbségekkel, a minősítés jellemzőivel a fejezetben részletesen nem foglalkozom, ugyanis a hangsúlyt kifejezetten a teljesítményértékelésre helyezem. A fejezetben teljesítményértékelés alatt az egyéni, és nem a szervezeti szintű teljesítményértékelést kell érteni. Fejezetem módszertana elsősorban jogi összehasonlítás és elemzés, amelyet a vonatkozó jogi és személyzetpolitikai szakirodalmi álláspontok ütköztetése és a kapcsolódó kutatási eredmények felhasználása támogat.

A teljesítményértékelés (és minősítés) személyzetpolitikai háttere

Az egyéni teljesítményértékelést sokan és sokféleképpen csoportosítják,¹⁰⁴⁵ egyik legalapvetőbb elhatárolás mindezek közül a *mérő-értékelő és fejlesztő-támogató iskola* megkülönböztetése.¹⁰⁴⁶ A mérő-értékelő iskola elsősorban a díjazási és előmeneteli döntések objektív megalapozására, s ezáltal a jobb teljesítmények motiválására helyezi a hangsúlyt. A fejlesztő-támogató iskola ezzel szemben a felek közötti párbeszédet és a kölcsönös visszajelzéseket, illetve a képzési és továbbképzési szükségletek feltárását tekinti az értékelési folyamat legfontosabb céljának.¹⁰⁴⁷ Ha némileg leegyszerűsítjük az iskolák hátterét, arra a megállapításra juthatunk, hogy amíg a mérő-értékelő iskola elsődleges eszköze a külső motiválás, addig a fejlesztő-támogató iskola nem a közvetlen ráhatásban, hanem a támogatásban, ennek segítségével pedig a belső, ösztönös motiváció kibontakoztatásában járulhat hozzá a személyzetpolitikai célkitűzések eléréséhez.¹⁰⁴⁸ Előbbi iskola tehát

¹⁰⁴⁵ Csak példaként: UTRINÉ BARTHA 2004: 694–702; POÓR 2004: 119; GYÖRGY 2007: 142–144; DÁVID 2007: 1; GAJDUSCHEK 2008; LŐRINCZ 2010: 348–349; SZAKÁCS G. 2012: 17–18.

¹⁰⁴⁶ Másként: jutalmazási-fejlesztési célokként. KAROLINY-LÉVAI 2005: 113–114; DÁVID 2007: 7–8. Értékelői-fejlesztői célok eléréséről ír a módszertani iskolák elhatárolása körében Major László. MAJOR 2003: 699–702.

¹⁰⁴⁷ Ennek a joggyakorlatban is komoly jelentősége van. Az értékelő megbeszélés a teljesítményértékelési folyamat záró elemeként azt a célt szolgálja, hogy a kormánytisztviselő munkateljesítményéről érdemi visszajelzést kapjon. Az értékelő megbeszélés hiányában a teljesítményértékelés nem tölthette be a rendeltetését, az értékelt személy joga sérült, ugyanis nem kapott visszajelzést arról, hogy az egyes teljesítménykövetelményekhez rendelt százalékos értékeket milyen szempontok figyelembevételével határozta meg az értékelő vezető. A Döntőbizottság a közszolgálati panasznak helyt adott, a támadott teljesítményértékelést megsemmisítette. Lásd Közzszolgálati Döntőbizottság 2019/3. elvi határozata.

¹⁰⁴⁸ A motiválás és motiváció közötti különbségekről és hatásokról részletesen lásd SZAKÁCS É. 2015: 147–174.

„keményebb”, míg utóbbi lényegesen „lágyabb” módszereket alkalmaz. A teljesítményértékelés elemei, egyes szakaszai, folyamata vagy az értékelés eredményeire alapozott jogkövetkezmények mind-mind olyan tényezők, amelyek befolyásolják, hogy egy rendszer mennyire alkalmaz „keményebb” vagy éppen „lágyabb” megoldásokat, másképpen fogalmazva: milyen módon, alapelvek mentén kívánja elérni a célját, betölteni alapvető rendeltetését. Bármelyik megoldás sajátosságai is köszönjenek vissza erőteljesebben egy értékelési rendszerben, alapjaiban véve az értékelt és az értékelő szoros együttműködésére, folyamatos visszacsatolására, valamint az értékelő vezető oldaláról a teljesítmények folyamatos „edzésére” van szükség.¹⁰⁴⁹

Megfontolandók ugyanakkor Gajduschek György és Karoliny Mártonné megállapításai az iskolák eszközkészletének kevert, együttes alkalmazásával kapcsolatban. Előbbi szerint ugyanis azáltal, hogy a mérő-értékelő módszerekhez anyagi többlet, jutalmazás kapcsolódik, a fejlesztő-támogató iskola bizalmon alapuló, együttműködési funkciója nem tud maradéktalanul érvényesülni.¹⁰⁵⁰ Utóbbi szerző ennél jóval megengedőbb a jutalmazási és fejlesztési funkciók vegyes használatát illetően, de szintén hangsúlyozza az eszközök és a folyamatok egymástól való elválasztását.¹⁰⁵¹

Teljesítményértékelés az európai közszolgálati személyzeti rendszerekben

Mielőtt közelebbről szemügyre vennénk a vizsgált jogviszonyok teljesítményértékelési rendszereit, érdemes e kérdések vonatkozásában röviden áttekinteni a közszolgálati jog és személyzetpolitika *nemzetközi trendjeit*. A szlovák soros európai uniós elnökség az EUPAN-együttműködés keretében a tagállamok központi közigazgatásainak és az Európai Bizottságnak a teljesítményértékelési rendszereit hasonlította össze 2016–2017-ben.¹⁰⁵² Az összehasonlító tanulmány külön foglalkozik a teljesítményértékelés közszolgálati pragmatikában betöltött szerepével, fogalmával, általános kérdéseivel; továbbá adatfelvételi módszerek segítségével kitér a teljesítményértékelés általános szabályaira, tartalmára és elemeire, eljárási jellemzőire (folyamatára), valamint lehetséges (jog)következményeire. A tanulmány a feltárt jellemzők összefoglalásával és fejlesztési javaslatok megfogalmazásával zárul. A tanulmány hangsúlyozza, hogy az egyéni teljesítményértékelésnek döntő szerepe

¹⁰⁴⁹ SZAKÁCS G. 2014a: 44.

¹⁰⁵⁰ GAJDUSCHEK 2008a: 242–243.

¹⁰⁵¹ POÓR 2004: 129–130.

¹⁰⁵² STAROŇOVÁ 2017. A tanulmány megállapításai 2020-ban is relevánsak voltak. Lásd TUBB 2021.

van a munkáltató és a tisztviselő közötti kommunikáció eredményességében, ennek részeként a stratégiai célok lebontásában, az értékek, valamint a jövőkép meghatározásában. Ugyanakkor a tanulmány is rögzíti, hogy nem ritkán a fejlesztési és jutalmazási célok keverednek a vizsgált tagállamok gyakorlatában. Mindazonáltal az is kiolvasható a tanulmány elméleti részéből, hogy az európai közszolgálati rendszerekben megoszlik a szakértők véleménye a teljesítményértékeléssel kapcsolatos eszközök, jogintézmények valódi hasznosságáról. A szerző szerint az kevésbé kérdéses, hogy a teljesítményértékelési rendszerek fontos – a munka elvégzésének mikéntjéhez és eredményességéhez kapcsolódó – információkat szolgáltathatnak, visszacsatolást nyújthatnak a munkáltatók és a tisztviselők részére egyaránt. Ez azonban igen gyakran nem valósulhat meg a munkáltatók részrehajlása, szubjektívizmusa miatt, ami – természetesen nem mentesítve a munkáltatókat felelősségük alól, de – a mérlegelési jogkör alkalmazásakor, annak jogi természetéből következően igen gyakran felszínre kerül(het).

Az összehasonlítás szerint a harmincegy vizsgált tagállam közül harminc tagállam központi közigazgatásában *kötelező* a tisztviselők teljesítményének formális értékelése, noha mindezt árnyalja, hogy sok tagállamban csak a kutatás időpontja környékén vezették be a közszolgálati jogi szabályozásba a jogintézményt, és ezek közül is számos helyen egyelőre – a kutatás időpontjában – kísérleti fázisban van, vagy – a fokozatosság jegyében – csak bizonyos személyi körökre terjed ki a szabályozás hatálya. A kutatás szerint a leggyakrabban *kétszintű* közszolgálati jogi szabályozás alatt áll a jogintézmény; az anyagi jogi szabályok törvényi szinten, míg az eljárási szabályok rendeleti szinten találhatók.¹⁰⁵³ A kötelező jelleg némileg ellentmondásos, hogy a válaszadó harminc tagállamból hat tagállamban nincs következménye annak, ha a teljesítményértékelést nem folytatják le. A mulasztás *szankcióját* tekintve változatos kép tárul elénk: találkozhatunk fegyelmi jellegű intézkedésekkel, a teljesítményfüggő illetményrész visszatartásával vagy az előmenetel/várakozási idő meghosszabbításával.

A tanulmány elemzése átfogja a teljesítményértékelés *gyakoriságát, tartalmát és elemeit*. Az elemzés fontos tanulságként határozza meg, hogy az értékelés csak akkor éri el célját, ha arra rendszeresen sor kerül. A harmincből huszonkét tagállam alkalmazza éves szinten a teljesítményértékelést. Kisebb hányadban azonban olyan megoldással is találkozhatunk, amely esetében ennél sűrűbben vagy éppen ritkábban

¹⁰⁵³ Spanyolország és Belgium kivételnek számít államformája miatt, itt ugyanis királyi rendeletek teszik kötelezővé a teljesítményértékelés alkalmazását. Szintén eltérnek az általános gyakorlattól a skandináv közszolgálati rendszerek, hiszen ezekben a tagállamokban kollektív szerződések foglalják magukba a teljesítményértékelés általános (keret)feltételeit.

kerül sor formális értékelésre.¹⁰⁵⁴ A teljesítményértékelés gyakoriságát a harmincből tizenhét tagállamban (egyik és másik irányba egyaránt) befolyásolhatják különféle tényezők. Ezek közül a leggyakoribb okok közé tartozik az, ha a tisztviselő előző eredménye nem volt megfelelő; ha a tisztviselő munkakörét/feladatait csak pár hónapja látja el vagy próbaidejét teljesíti; illetve ha valamilyen szakmai vezetői/felsővezetői (nemzetközi szakirodalomban gyakran úgynevezett főtisztviselői) pozícióról van szó. Kevésbé gyakori, amikor valamilyen irányú mobilitás, előmenetel vagy a tisztviselő lemondása miatt kell soron kívül értékelni. Ami a teljesítményértékelések tartalmát, elemeit illeti: nemzetközi perspektívában a leggyakoribb értékelési elemek közé tartoznak az elvégzett feladatok, ezek eredményei (huszonkilenc válaszadó tagállam közül huszonöt megjelölte ezt); a tisztviselők viselkedéssjegyei (29/21); a feladatokhoz/munkakörhöz kötődő szakmai ismeretek/tudás (29/22); a kompetenciák, készségek, képességek (29/26); teljesítménykövetelmények felülvizsgálata (29/21). A vizsgált európai közszolgálati rendszerekben a legritkábban a szervezeti egységek célkitűzéseit értékelik (mindössze kilenc tagállam válasza tért ki erre). A vizsgálat szerint az is nagyon változékony, hogy ki tölti be az értékelő vezető szerepét, pontosabban milyen forrásból származnak az értékelés eredményei. Harminc válaszadó tagállam közül tizenkettő azt jelezte (40%), hogy a közvetlen felettes minősül értékelő vezetőnek. Tíz tagállamban a közvetlen felelős értékelését kiegészít(het)i a tisztviselők önértékelése (33%). Ritkább esetekben a közvetlen felettes mellett magasabb szintű vezetői értékelésre is sor kerül (öt tagállamban, ami 16,6%-os megoszlást jelent). Egy tagállam – nem meglepő módon a rendkívül demokratikusan felépülő Svájc – esetében 180 fokos értékelésre is lehetőség van a közvetlen felettes értékelése mellett (tehát a tisztviselő is értékelheti az értékelő vezetőjét). További öt tagállam vonatkozásában vegyesen megtalálható a közvetlen felettes értékelése és (egyes személyi köröknél) a 360 fokos értékelés (tehát amikor mindenki értékeli mindenkit a közigazgatási szervben vagy szervezeti egységen belül). Görögország volt az egyetlen tagállam, amely kizárólag 360 fokos értékelést jelölt meg válaszul a kérdőív kitöltése során. Ez utóbbi államokban ebből is látható (és az értékelési elemek alapján is), hogy inkább a fejlesztésre helyezte a jogalkotó a nagyobb hangsúlyt a méréssel, jutalmazással szemben.

A tanulmány szerzője fontosnak tartotta külön megvizsgálni a teljesítményértékelés *objektív és szubjektív követelményeinek* egymáshoz való viszonyát. A szerző négy szabályozási megoldást azonosított a teljesítménykritériumok meghatározásának

¹⁰⁵⁴ Szerbiában negyedévente kerül sor részértékelésekre, amelyek megalapozzák az éves végső értékelés eredményét. Írországban és Máltán évente kétszer történik formális értékelés. Ezzel szemben a kutatás szerint Lengyelországban és Portugáliában csak kétfévente kerül sor a tisztviselők teljesítményének értékelésére.

módját illetően. A leggyakoribb, hogy az értékelés elemeit, követelményeit központosan határozzák meg; ezt követi az a megoldás, amikor a kereteket központi szinten állapítják meg, s alsóbb szinteken pontosítják azokat; találhatunk elvételre olyan rendszereket is, ahol alsóbb szervezeti szinteken történik az értékelés elemeinek, követelményeinek a pontos „szabása”; végül kisebbségben vannak azok a válaszadó tagállamok (Dánia és Írország), ahol kollektív szerződésben kerül sor az elemek rögzítésére. Mindez azt jelenti, hogy a leginkább rugalmasabb tagállamok ez utóbbiak, ahol szinte csak a jutalmazás mértékének és eloszlásának tekintetében kell a pontosan meghatározott módon eljárnia az értékelő vezetőknek, az értékelés személyzetpolitikai szempontjai (így például az értékelés formája vagy a visszajelzés módja) itt nincsenek szigorúan „kőbe vésve”. Érdekes – ám kevésbé meglepő módon – a közép- és kelet-európai tagállamok a leginkább szabályozottak, már ami az értékelés folyamatát, elemeit, személyzetpolitikai szempontjait illeti. Ez nem mondható el azonban a jogkövetkezmények, így elsősorban a jutalmak, anyagi következmények meghatározásáról, mivel ebből a szempontból élen járnak a tagállamok, sokkal nagyobb mozgásteret biztosítva az értékelő vezetők számára a kollektív szerződéssel működő tagállamokhoz viszonyítva (jóllehet, ezekben a tagállamokban nincs túlságosan mélyen „gyökeret vert” hagyománya a teljesítményelvű igazgatási kultúrának). Az Európai Bizottság rendszere némileg ellentétes megoldással működik: amíg személyzetpolitikai megoldások „tárházát” engedi az értékelő vezetők számára, addig a jutalmazást szigorú korlátok közé szorítja. A tanulmány részletesebben foglalkozik még az értékelés visszajelzési módjaival, az eredmények megállapításával, pontszámítási lehetőségeivel, az értékelésbe bevont személyek körével, illetve a tisztviselők jogorvoslati lehetőségeivel.¹⁰⁵⁵

Végül a dokumentum sorra veszi azokat a *pragmatikaelemeket*, amelyek kapcsolódhatnak a teljesítményértékeléshez (és amelyek voltaképpen döntő jelentőségűek abban a tekintetben, hogy a jogintézmény a mérés-értékelést vagy inkább a fejlesztéstámogatást szolgálja-e). A tanulmány ezek közül a leggyakrabban felmerülő négy elemet – az előmenetelt, a gyenge teljesítményhez kötődő jogintézményeket, a fejlesztést, képzést és továbbképzést, valamint a díjazást – tekintette át részletesebben. Ebből persze témám szempontjából inkább az az érdekes, hogy a tagállamok ezeket külön-külön vagy vegyítve alkalmazzák-e inkább. Nos, tíz olyan tagország van, amelyik valamennyi említett területtel összeköti a vizsgált jogintézményt. A tanulmány szerint az álláshely-/munkaköralapú rendszerekben nem jellemző az előmenetelhez kötni az értékelés eredményét (ez persze valahol értelemeszerű, hiszen ezekben

¹⁰⁵⁵ Az uniós közszolgálati jog kapcsán lásd SZEGEDI 2019: 147–153; SZEGEDI 2018a: 78–94; SZEGEDI 2018b: 137.

a közszolgálati rendszerekben klasszikus értelemben vett előmenetelről igazából nem is beszélhetünk). Ugyanakkor az is érdekes a tanulmány megállapításai alapján – bár egyben logikus is –, hogy a karrieralapú rendszerekben nem tekinthető általános gyakorlatnak az értékelés díjazáshoz való hozzákapcsolása. Ahol az *előmenetel* alapja az értékelés, ott érdemes megjegyezni azt, hogy legtöbb esetben nem egy kizárólagosan figyelembeveendő elemről van szó, hanem egy olyan elemről, amely más, a tisztviselő érdemeit szintén alátámasztó tényezővel együtt határozza meg az előmeneteli fokozatokban való haladás feltételeit. Ami a *gyenge teljesítményhez* kötődő intézményeket illeti, nagy többségben vannak azok a tagállamok, ahol egyszerűen valamilyen módon megszűnéshez vezet, vagy megszüntetést eredményez a gyenge teljesítmény (bár a kutatás kiemeli, a tagországok tapasztalatai arról tanúskodnak, hogy a munkáltatók az esetek többségében nem ezt a módját választják annak, hogy megváljanak a gyengébben teljesítő munkatársaktól). Olyan tagállamok is akadnak, ahol (fegyelmi) felelősségre vonás követi a gyenge munkavégzést. Üdítő, bár igen ritka a kutatás szerint, amikor nem a büntetésre, hanem a fejlesztésre helyeződik ilyen esetekben a hangsúly.¹⁰⁵⁶ Érdekes módon a tanulmány épphogy foglalkozik a vizsgált tagállamok viszonyában a *fejlesztéssel* való kapcsolattal, ami minden bizonnyal arról tanúskodik, hogy az európai közszolgálati rendszerekről általánosan elmondható, hogy azok jelenleg kevésbé fókuszálnak az egyéni fejlesztésekre, noha a tanulmány is utalt már korábban ezek fontosságára. Mindössze az derül ki a szerző vizsgálatából, hogy mely tagállamok használják a tisztviselők fejlesztésére az értékelés eredményeit, illetve hogy mely tagállamok azonosítják (fejlesztési céllal) a tisztviselők teljesítményének erősségeit és gyengeségeit. Előbbi szempontot nézve elmondható, hogy a válaszadó tagállamok nagy része valamilyen módon használja az értékelés által nyert információkat a képzések, továbbképzések tervezéséhez, míg utóbbi vonatkozásában a tagállamok nagyjából fele-fele arányban válaszoltak igenlően. A tanulmány rámutat viszont arra, hogy egyre több tagállam alkalmazza a teljesítményhez kötött illetményrészt, a teljesítményalapú *díjazást*. A tanulmány sorra veszi a két jogintézmény közötti kapcsolat módozatait. Ez lehet közvetlen kapcsolat az illetménnyel, teljesítményalapú illetményrész vagy illetménynövekedés formájában megmutatkozó (kumulatív jellegű; érdemtől függően változó; fizetési fokozatok közötti előrelépést eredményező; de akár egyösszegű jutalom is), vagy közvetett (az előmeneteli/besorolási fokozatok közötti előrelépést eredményező). Ritka esetekben nemcsak pozitív, hanem negatív irányú illetményváltozások is bekövetkezhetnek egyes tagállamok gyakorlatában (mint majd látjuk, a magyar

¹⁰⁵⁶ Írország példája követendő e tekintetben. A közszolgálati alulteljesítés kezelésére vonatkozó írországi irányelveket lásd Guidelines for the Management of Underperformance.

közzszolgálat mellett kilenc másik tagország alkalmazza „büntető” jelleggel az értékelés eredményét az illetmény megváltoztatására). Arra a kérdésre, hogy milyen mértékű lehet a jutalom vagy a teljesítményalapú illetményrész (mint ahogy ezt már fentebb érintettem), különféle megoldások találhatók az egyes személyzeti rendszerekben. Az alapilletmény 10%-áig van lehetőség erre a válaszadó tizenhét tagállam közül hat esetében, 20%-ig három helyen, 50%-ig négy helyen, végül 100%-ig (!) öt tagállamban. Természetesen, összehasonlításról lévén szó, nehéz összevetni egymással a rendszereket. Mint ahogy fentebb is írtam róla, van, ahol minden személyi körre, és van, ahol csak szűkebb körre terjed ki az értékelés. Továbbá van, ahol kompetenciákat is értékelnek, s van, ahol nem stb. A szerző kiemeli, hogy a tagállamokat elemezve általában véve „szélesre nyílt az olló” abban a tekintetben, hogy a teljesítményalapú illetményrész megállapítása kinek a feladata. Van, ahol ez valamilyen felügyelőbizottsági vagy magasabb szintű vezetői ellenőrzéshez kötött, ám nem ritka az sem, hogy az értékelő vezető (aki a közvetlen felettes, és többnyire a munkáltatói jogokat is gyakorolja) mérlegelési jogában állapítja meg az összeget. A szerző szerint a teljesítményalapú díjazás veszélyei egyrészt a költségvetési kockázatokban rejlenek (tehát előfordulhat, hogy valójában nem áll elég fedezet az államháztartáson belül a magasabb illetmények kifizetésére), másrészt a teljesítmény szerepe parttalaná válhat azzal, hogy az ilyen módon megállapított jutalmak vagy illetményelemek az illetmény/alapilletmény állandósult részévé válnak, s motiváló, ösztönző szerepüket így idővel elveszítik.¹⁰⁵⁷

A szerző *javaslatai* között szót ejt többek között arról, hogy számos esetben az értékelés eredménye aláássa a tisztviselők motivációját, mert például a közvetlen felettes visszaél mérlegelési jogával, szubjektív döntést hoz, nem jól építi fel az értékelés konkrét tartalmát stb. Éppen ezért azt gondolom, hogy fontos az értékelő vezetők felkészültsége, amelyet meglátásom szerint két feltétel teljesülése segíthet. Ezek közül az egyik feltétel a vezetők folyamatos továbbképzése, míg a másik a teljesítményértékelést megfelelően szabályozó jogi környezet. A fejezet további részében kizárólag ez utóbbi kérdéskörre koncentrálok. Összegzősképpen megállapítható, hogy a *nemzetközi trendek* egyértelműen azt mutatják, hogy egyfelől az egyes személyzeti rendszerekben általában jutalmazási és fejlesztési célokra egyaránt felhasználják az értékelések eredményeit, másfelől ugyancsak általánosságban megjegyezhető, hogy a hangsúly egyelőre inkább a jutalmazásra, nem a fejlesztésre helyeződik.

¹⁰⁵⁷ A szerző előbbire példaként Bulgáriát, utóbbira pedig Szlovákiát hozza.

*A teljesítményértékelés (és minősítés)
jogintézményének közvetlen előzményei*

A mérő-értékelő iskola jegyeit tekintve az 1995-ben bevezetett *illetményeltérítés* „korai hajtása” volt a 2001-ben bevezetett egyéni teljesítményértékelésnek.¹⁰⁵⁸

A következő nagyobb állomás 1999-re tehető, amikor kísérleti jelleggel pilot projekteket folytattak le a *Miniszterelnöki Hivatal* dolgozói körében. Bár csak egy alkalommal végezték el az értékelést, és a tapasztalatszerzési lehetőségek egy csoportja is kiaknázatlan maradt, mindazonáltal születtek hasznos megállapítások (például az értékelés szereplőire vagy a kritériumok meghatározására nézve). Ez a próbálkozás azonban inkább fejlesztői sajátosságokat hordozott magán (tehát a következményei jobbra képzési, továbbképzési irányultságúak voltak).¹⁰⁵⁹

Az *egyéni teljesítményértékelés* – ilyen formában, eltekintve a minősítés zárt-rendszer-szerű, hosszú múltra visszanyúló intézménytörténetétől¹⁰⁶⁰ – először 2001-ben jelent meg közszolgálati jogunkban.¹⁰⁶¹ A jogintézmény lényege az volt, hogy az ágazati, majd szervezeti teljesítménycélokból, valamint az egyes munkaköri leírások alapján kellett meghatározni, és ennek alapján értékelni a tisztviselők konkrét feladatainak végrehajtása során nyújtott egyéni teljesítményét. A rendszert szakmai körökben számos kritika érte (például a fokozatosság figyelmen kívül hagyása a bevezetése során, a minősítéssel való párhuzamossága, a munkaköri leírásokban rejlő hiányosságok, a befogadó szervezeti kultúra hiánya, szubjektívizmus). Ezzel együtt nem egy, nem is kettő fejlesztési javaslat fogalmazódott meg,¹⁰⁶² ugyanakkor bevezetése mindenképpen meghatározó mérföldkőnek tekinthető a közigazgatási személyzetpolitikában, s alapvetően egy mai napig működő rendszer alapköveit rakta le (továbbá valamilyen mértékben formális keretek közé szorította az addig informális alapon működő illetményeltérítést). Legfontosabb jogkövetkezménye volt, hogy az illetményeltérítés már ennek alapján történt.¹⁰⁶³ A közigazgatási szervek

¹⁰⁵⁸ DUDÁS–HAZAFI 1998: 40–41.

¹⁰⁵⁹ VASSNÉ VARGA 2001: 49–72.

¹⁰⁶⁰ Lásd SZAMEL L. 1983.

¹⁰⁶¹ A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVIII. törvény (szokták nevezni másképp életpályatörvénynek is) 36. §-a helyezte a Ktv. korábbi 34. §-a helyébe. A minősítés szabályait pedig a Ktv. 34/A. §-ában helyezte el a jogalkotó. Lásd még SZAKÁLY 2005: 549–555.

¹⁰⁶² Lásd például DUDÁS–HAZAFI 2005: 276–282; LINDER 2006a: 30–45; LINDER 2006b: 48–55; LÓCZY 2006: 3–8; HAJNAL 2007: 39–49; GAJDUSCHEK 2007: 15–29, 34–49; GAJDUSCHEK 2008b: 14–26; LÓCZY 2010: 2–14.

¹⁰⁶³ Az életpályatörvény 45. § (2) bekezdése vezette be a Ktv. 43. § (4) bekezdése helyébe.

számára kiadott ajánlás ugyanakkor a teljesítményértékelés nyomán a tisztviselők teljesítményének javítására továbbképzési javaslatokat is megfogalmazott.¹⁰⁶⁴

A rendszert 2006-ban új alapokra helyezte a jogalkotó. Árnyaltabb szabályozást valósított meg, a korábbi ajánlást rendeleti szintre emelte, ami mai napig jellemző a szabályozásra.¹⁰⁶⁵ Lényeges változás volt a kezdésképpen bevezetett rendszerhez képest ugyanakkor, hogy az ajánlott, fél éves áttekintő beszélgetés kötelezővé vált. Az értékelési folyamat három részből épült fel. Az értékelt tisztviselő önértékelése, az ennek alapján kialakított értékelői előértékelés és a négy részértékelés eredménye alakította ki a végső értékelés eredményét. Amíg az előző rendszer jobbára csak a feladatok végrehajtására fókuszált, addig ez már önértékelést, illetve egyfajta kompetenciaértékelést is tartalmazott. A kötelező eloszlás elve azonban igencsak bonyolultnak és ellentmondásosnak bizonyult a jogalkalmazás során,¹⁰⁶⁶ ahol öt eloszlási szintet alakítottak ki, amelyeket figyelembe kellett venni az irányadó teljesítményszintek minimum és maximum határainak betartása mellett. Mivel a 2001-ben bevezetett rendszer költségvetési háttére hiányos volt – azaz nem volt elegendő fedezete a közigazgatási szerveknek az illetményeltérítések biztosítására¹⁰⁶⁷ –, az új értékelés alapján az alapilletménytől független jutalom volt fizethető.¹⁰⁶⁸ Ez a rendszer tehát fejlesztési célokat is szolgált (azáltal, hogy egyes készségek, kompetenciák értékelését is beemelte a jogalkotó), mindazonáltal ellentmondásos módon, hiszen, mint látható, a jogkövetkezményei kizárólag anyagi jellegűek voltak. Az illetményeltérítés újra informális értékelés alapján, a szakmai munka értékelése szerint történt. Nehéz alkalmazhatósága, valamint a 2008-as gazdasági világválság egyensúlytalanságot okozó hatásai miatt ez a rendszer 2010-ig működött ilyen formában. Ez idő alatt azonban egyszerre volt jelen a minősítés, a teljesítményértékelés és a szakmai munka értékelése,¹⁰⁶⁹ amelyeket vegyesen jellemeztek – az előbbiek felé billenő mérleggel – a mérő-értékelő és fejlesztő-támogató ismérvek.

Említést érdemel az előbbiekkel összefüggésben, hogy 2001 és 2010 között voltak olyan *jogintézmények* is, amelyeknek ugyan közvetlen előzményeként a Ktv. *expressis verbis* nem a teljesítményértékelést írta elő, ám a törvény terminológiája mégis utalt

¹⁰⁶⁴ Lásd A belügyminiszter módszertani ajánlása a köztisztviselők egyéni munkateljesítményének értékeléséhez 2002: 891–901.

¹⁰⁶⁵ Lásd 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól.

¹⁰⁶⁶ SZAKÁCS G. 2012: 10–20.

¹⁰⁶⁷ Ha nem is maradt el mindenhol, esetenként negatív eltérítést alkalmaztak azért, hogy másnak pozitív irányút állapíthassanak meg.

¹⁰⁶⁸ DELI 2010: 41–45.

¹⁰⁶⁹ HORVÁTH A. 2011.

a teljesítményértékelés közvetett hatására azzal, hogy például az egyes címadományozási feltételek esetében a Ktv. a „tartósan kiemelkedő munkát végző” kifejezést használta.¹⁰⁷⁰ 2003-tól a helyi önkormányzati köztisztviselők esetében a személyi illetmény is ugyancsak a teljesítményértékelés függvényében került (újra) a Ktv.-be.¹⁰⁷¹ Az előmenetelhez kapcsolódó jogintézmények (például rendes előmenetel, pályalassítás, pályagyorsítás) nem a teljesítményértékeléshez, hanem az ekkor még csak „laza szálakkal” kapcsolódó minősítéshez kötődtek.

A „harmadik rendszerváltásra” 2013-ban, a közszolgálati életpályák átjárhatóságának megteremtése jegyében került sor,¹⁰⁷² az integrált teljesítményértékelési rendszer kialakításával,¹⁰⁷³ amelyben a teljesítményértékelés és minősítés egy jogintézménnyé vált, s felváltotta a korábbi párhuzamosságokat, míg a szakmai munka értékelését megszüntette a jogalkotó (erről a rendszerről a következő alcímben részletesebben szó esik).

2016-ban az Áttv. kisebb módosításokat eszközölt az állami tisztviselők teljesítményértékelésének szabályaiban, de logikáját tekintve nem távolodott el a 2013-ban létrehozott rendszertől.¹⁰⁷⁴ A trend voltaképpen már az alapilletmény-eltérítés megjelenése óta egyértelműnek tűnik és jól kiolvasható: a teljesítményértékelés mindvégig sokkal inkább az *anyagi következmények megalapozására* szolgált (vagy ilyen, vagy olyan formában), és a jogkövetkezmények tekintetében kevésbé irányult a tisztviselők képzésére, fejlesztésére.

*A teljesítményértékelés szabályozása; elemei,
folyamata és jogkövetkezményei a vizsgált
közszolgálati törvények vonatkozásában*

Az elméleti kérdések, a nemzetközi trendek, illetve a rövid jogintézménytörténeti áttekintést követően, az alábbiakban a *magyar közigazgatás teljesítményértékelési*

¹⁰⁷⁰ Ktv. 30. §.

¹⁰⁷¹ A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény; a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény; a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény; valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény 23. § (3) bekezdése iktatta be a Ktv.-be.

¹⁰⁷² Lásd HAZAFI 2012a: 2–9.

¹⁰⁷³ A korai tapasztalatokról lásd PETRÓ – STRÉHLI-KLOTZ 2014.

¹⁰⁷⁴ Lásd 354/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet az állami tisztviselők teljesítményértékeléséről. Továbbá GYÖRGY 2019a.

rendszerait hasonlítom össze a teljesítményértékelés elemei, folyamata és jogkövetkezményei szerint.

Az önkormányzati igazgatási szervek
köztisztviselőinek értékelési rendszere

A Kttv. lényegében egy kimondottan vegyes jellegű szabályozást szeretett volna megvalósítani, amelyben a karrierrendszerekre és a munkaköralapú személyzetpolitikai rendszerekre jellemző előnyök együttesen, egymást erősítve jelennek meg.¹⁰⁷⁵ Ennek a munkavégzési rendszernek az egyik fontos „láncszeme”, dinamikus eleme a tervek szerint a teljesítményértékelés lett volna.¹⁰⁷⁶ Másrészt a Magyar Program nemhogy a közigazgatáson belül tördelte „ezerfelé” a közzszolgálati jogviszonyt, de kifejezetten célként határozta meg az egységesítést, amelynek során egy tágabb közzszolgálati fogalomértelmezést vett alapul, és az egységesítési célkitűzéseket a közigazgatás, honvédelem és rendvédelem viszonyában fogalmazta meg.¹⁰⁷⁷ Ez a közzszolgálati pragmatika egyes elemei vonatkozásában azt jelentette, hogy a jogalkotó az egyes jogintézményeket egymásra és az átjárhatósági szempontokra tekintettel igyekezett szabályozni.¹⁰⁷⁸ Mindez 2013-ban azt eredményezte, hogy létrejött az integrált teljesítményértékelési rendszer, ami jogszabályi szinten egyfelől a törvényi szintű szabályok harmonizálásában, másfelől egy közös (közigazgatásra, rendvédelemre és honvédelemre egyaránt kiterjedő) kormányrendeleti szintű szabályozásban¹⁰⁷⁹ „öltött testet” a teljesítmények könnyebb összehasonlíthatósága miatt. Tehát egy *többszintű szabályozás* alá került a közzszolgálat, ennek részeként a közigazgatási személyi állomány teljesítményértékelési rendszere.¹⁰⁸⁰ A legmagasabb szintű szabályokat a Kttv. tartalmazza.¹⁰⁸¹ Az alsóbb szintű anyagi és eljárási jogi szabályokat a már említett kormányrendelet és a közigazgatásra speciálisan kiterjedő KIM miniszteri rendelet tartalmazza.¹⁰⁸²

¹⁰⁷⁵ Lásd HAZAFI 2012a: 7; SZAKÁCS G. 2012: 16–20; LÓCZY 2010: 13–14.

¹⁰⁷⁶ SZAKÁCS 2014: 11–12. Lásd még SZAKÁCS 2013b.

¹⁰⁷⁷ HAZAFI 2013c. Lásd még SZAKÁCS 2012: 10–20; HAZAFI 2013a: 202.

¹⁰⁷⁸ PETRÓ 2014b: 41–52.

¹⁰⁷⁹ A közzszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet.

¹⁰⁸⁰ HAZAFI 2015c: 123.

¹⁰⁸¹ Kttv. 130. §.

¹⁰⁸² A közzszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet.

A Kttv. szabályai szerint a közigazgatási szerv köteles a tisztviselő teljesítményét értékelni és minősítését elvégezni.¹⁰⁸³ A kormányrendelet alapján a teljesítményértékelés az értékelő vezető feladata,¹⁰⁸⁴ aki a munkáltatói jogkör gyakorlója, vagy az a tisztviselő, akire a munkáltatói jogkör gyakorlója a teljesítményértékeléssel kapcsolatos jogkört átruházta.¹⁰⁸⁵ Mindennek tükrében a Kttv. 130. § (1) bekezdése szerint a kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli. Az eljárás három nagy szakasz¹⁰⁸⁶ szerint különíthető el, és ennek mentén először a követelmények meghatározása történik a tárgyév elején, majd ezt követően kerül sor a féléves és az év végi teljesítmény mérésére és/vagy értékelésére, végül az értékelések alapján a minősítésre.¹⁰⁸⁷

A teljesítményértékelés kötelező és ajánlott *elemekből* áll.¹⁰⁸⁸ A kötelező elemek közé tartoznak egyrészt a munkaköri leíráson alapuló teljesítménykövetelmények, amelyek a tisztviselők munkaköri leírásaihoz igazodnak, másrészt ide sorolandók a kompetenciaalapú munkamagatartás jellemzői is. Az említett rendeletek felsorolják azokat a kompetenciákat, amiket kötelező jelleggel mindenképpen értékelni kell az értékelési kötelezettség alá tartozó személyi állomány vonatkozásában. Az ajánlott elemek körébe illeszkednek a stratégiai célok lebontásából származó teljesítménykövetelmények, amelyek levezethetők például az önkormányzati fejlesztési programok és tervek alapján vagy akár az intézményi munkatervekből. Idetartoznak az egyéni fejlesztési célok, amelyek lehetnek munkavégzéshez kötődő (például projektmunka) vagy azon kívüli célok (például felnőttképzési programokban való részvétel); az év közben kapott többletfeladatok, valamint további kompetenciák az ajánlott elemek között is meghatározhatók, ha azokat például az ellátott tevékenység komplexitása, sajátosságai indokolják.¹⁰⁸⁹ Az elemek közötti súlyozásról a miniszteri rendelet rendelkezik.¹⁰⁹⁰ A teljesítményértékelés eredményét az értékelő vezető az értékelő megbeszélésen közli az értékelt személlyel.¹⁰⁹¹ Önértékelés elrendelhető;¹⁰⁹² valamint a tisztviselő kérésére az értékelő vezető az értékelő megbeszélésbe a szervnél működő munkavállalói érdekképviselői szervet

¹⁰⁸³ Kttv. 75. § (1) bek. j) pont.

¹⁰⁸⁴ Lásd SZAKÁCS G. 2017: 145–151.

¹⁰⁸⁵ 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 4. § b) pont.

¹⁰⁸⁶ Ezek a tárgyév január 1-jétől 31-ig, június 15-től július 15-ig, illetve a tárgyévét követő év január 1-jétől 31-ig terjedő időszakok.

¹⁰⁸⁷ 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 6. §, 12. §, 18. §.

¹⁰⁸⁸ Kttv. 130. § (2) bek.; 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 5. §, 8. §; 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet.

¹⁰⁸⁹ 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet 6. melléklet.

¹⁰⁹⁰ 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet 2. §.

¹⁰⁹¹ 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 17. § (1) bek.

¹⁰⁹² 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 16. §.

is köteles bevonni, amelyre az érdekképviselői szerv észrevételt tehet.¹⁰⁹³ A Kttv. szabályai szerint számos – fejlesztési, jutalmazási, sőt szankcionálási – *következmény* kapcsolódik vagy kapcsolódhat a teljesítményértékeléshez vagy a minősítéshez (hozzátéve, ahogy az európai körképnél bemutattam, úgy a Kttv. rendszerében is van, hogy a teljesítményértékelés vagy minősítés csak egy feltételként jelentkezik más feltételek mellett).¹⁰⁹⁴ Fejlesztési célokat hordoz magában a Kttv., amikor úgy fogalmaz, hogy a tisztviselő minősítése alapján – a belső kiválasztást támogatva – utánpótlási adatbázisba kerülhet,¹⁰⁹⁵ illetve amikor úgy határoz, hogy az egyéni továbbképzési tervek elkészítésekor a munkáltatói jogkör gyakorlójának figyelembe kell vennie az éves teljesítményértékelés eredményeit.¹⁰⁹⁶ Ezzel szemben lényegesen számosabbak és nagyobb szerepet kapnak a jutalmazási célok. „Pályagyorsítás”,¹⁰⁹⁷ címadományozás,¹⁰⁹⁸ pozitív irányú alapilletmény-el térítés¹⁰⁹⁹ és személyi illetmény megállapítása¹¹⁰⁰ esetén figyelembe kell venni – kizárólagosan vagy más feltételek együttes fennállása mellett – a teljesítményértékelés eredményét. Tekintve, hogy a Kttv. alkalmazza a „rendes” előmenetelt, a minősítés – megfelelt fokozatú – eredménye a besorolásban való előmenetel egyik feltétele.¹¹⁰¹ Végül, mint említettem, a Kttv. egyfajta büntető szándékot is hozzákapcsol a jogintézményhez. Ilyen a „pályalassítás”,¹¹⁰² a negatív irányú alapilletmény-el térítés,¹¹⁰³ a címek visszavétele,¹¹⁰⁴ és végső soron a jogviszony megszüntetése.¹¹⁰⁵ A köztisztviselő a minősítés és a teljesítményértékelés megállapításaival kapcsolatos ügyekben közvetlenül a bírósághoz fordulhat.¹¹⁰⁶

¹⁰⁹³ 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 11. § (7) bek., 17. § (2) bek.

¹⁰⁹⁴ Erről lásd SZAKÁCS G. 2016.

¹⁰⁹⁵ Kttv. 130. § (5) bek. Ez lehet szakértői vagy vezetői utánpótlási adatbázis. Ilyen adatbázisok azonban nem készültek el a törvényi rendelkezések ellenére sem az elmúlt évek során. Lásd PETRÓ 2014C: 9–17.

¹⁰⁹⁶ A közzszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 19. § (1) bek.

¹⁰⁹⁷ Már amennyire pályáívet tud még nyújtani az évek alatt igencsak elavult előmeneteli rendszer. Lásd Kttv. 120. § (1) bek.

¹⁰⁹⁸ Lásd Kttv. 127. § (2) bek., 253. § (1) bek.

¹⁰⁹⁹ Lásd Kttv. 133. § (3) bek., 234/A. §.

¹¹⁰⁰ Lásd Kttv. 235. § (1) bek.

¹¹⁰¹ Lásd Kttv. 118. § (1) bek.

¹¹⁰² Lásd Kttv. 121. § (1) bek.

¹¹⁰³ Lásd Kttv. 133. § (3) bek., 234/A. §.

¹¹⁰⁴ Lásd Kttv. 126. § (5) és (5a) bek., 127. § (4) és (5) bek., 253. § (5) bek.

¹¹⁰⁵ Lásd Kttv. 65. § (1) bek. a) pont.

¹¹⁰⁶ Kttv. 238. § (1) bek., (2) bek. c) pont. A rendszer magyarázatára lásd BÉRCES 2013: magyarázat a 130. §-hoz; HAZAFI 2015C: 122–126; KÁRTYÁS 2015a: 113–115.

Az Országgyűlés Hivatala köztisztviselőinek értékelési rendszere

Az Ogytv. bár a Kttv. 130. §-ának alkalmazását nem zárja ki, úgy fogalmaz, hogy az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata ettől eltérő szabályokat állapíthat meg az országgyűlési köztisztviselők teljesítményértékelésére.¹¹⁰⁷ Az *eltérés* főbb pontjai a következőkben összegezhetők. Egyrészt a munkáltató az országgyűlési köztisztviselő teljesítményét évente – és a Kttv.-től eltérően nem félévente – értékeli (azzal, hogy ha év közben indokolt, egy alkalommal soron kívüli teljesítményértékelés tartható), és ezt a jogkört más vezetői kinevezéssel rendelkező országgyűlési köztisztviselőre átruházhatja. Másrészt az országgyűlési köztisztviselőt minden második teljesítményértékelés után, de legalább két évente – tehát ritkábban, mint a Kttv. hatálya alatt – minősíteni kell.¹¹⁰⁸ Az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata úgy fogalmaz, hogy a részletes eljárási szabályokat a közszolgálati szabályzat tartalmazza.¹¹⁰⁹

A teljesítményértékelés a *jogkövetkezmények* tekintetében azonban igazodik az Ogytv.-ben foglalt eltérésekhez. A jogkövetkezmények hol a teljesítményértékeléshez, hol a minősítéshez kapcsolódnak. Akárcsak a Kttv. rendszerében, úgy itt is szükség van legalább megfelelt fokozatú értékelésre – más feltétel(ek) mellett – a „rendes”, besorolásban való előmenetelhez (eltérést jelent a Kttv.-hez képest, hogy amíg ott ez minősítéshez, itt teljesítményértékeléshez kötődik).¹¹¹⁰ Az Ogytv. ugyancsak ismeri az alapilletmény-eltérítés intézményét. Az eltérítés mértéke a tárgyévben – akárcsak a Kttv. esetében – itt is hathavonta módosítható teljesítményértékelés alapján.¹¹¹¹ Egyebek mellett minősítésre van szükség a címek adományozásához.¹¹¹²

A Kttv.-t idézik a szankcionáló következmények. Az Ogytv. is rendezi az alapilletmény-eltérítés negatív irányú változtatásának szabályait (teljesítményértékelés alapján),¹¹¹³ és rendelkezik a címek visszavonásával összefüggő rendelkezésekről (van, ami teljesítményértékeléssel, és van, ami minősítéssel kapcsolódik össze).¹¹¹⁴

¹¹⁰⁷ Ogytv. 124/O. §.

¹¹⁰⁸ Az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata.

¹¹⁰⁹ A Jat. értelmében a közszolgálati szabályzat közjogi szervezetszabályozó eszköznek számít. Mindez azt jelenti, hogy a Jat. szerint minden esetben tekintettel kell lenni arra, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. Lásd MOGYORÓSI 2019.

¹¹¹⁰ Ogytv. 124/C. § (7) bek. a) pont.

¹¹¹¹ Ogytv. 124/H. § (3) bek.

¹¹¹² Ogytv. 124/R. § (2) bek.

¹¹¹³ Ogytv. 124/H. § (3) bek.

¹¹¹⁴ Ogytv. 124/R. § (4) és (5) bek.; 124/S. § (6) és (7) bek.

Pályalassításra¹¹¹⁵ ugyancsak van lehetősége a munkáltatói jogkör gyakorlójának, ha az országgyűlési köztisztviselő a megfeleltnél alacsonyabb fokozatú minősítést ér el.¹¹¹⁶ Sajátos, hogy az Ogytv., ahol minősítést ír elő a negatív következményekhez, ott a munkáltatói jogkör gyakorlója nem mérlegelhet, azoknál a negatív következményeknél azonban, ahol teljesítményértékelésre van szükség, ott mérlegelési lehetősége van a munkáltatónak. Tekintettel arra, hogy az Ogytv. nem zárja ki, az országgyűlési köztisztviselő is a bíróság előtt jogorvoslattel élhet.¹¹¹⁷

Az Állami Számvevőszék számvevőinek értékelési rendszere

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: Számvevőszék) személyi állományára vonatkozó szabályokat az Ásztv., a Kttv. és az Mt. tartalmazza. Ez esetben is indokolt a Kttv. és az Ásztv. közti viszonyrendszert áttekinteni. Ennek alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy a Kttv. 130. § (1) bekezdését a számvevőkre megfelelően alkalmazni rendeli. Azaz a számvevő *munkateljesítményét* a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli (teljesítményértékelés). Ebből három fontos tényrt érdemes rögzíteni: először is teljesítményértékelésként definiálja az Ásztv. – a Kttv.-n keresztül – értékelési rendszerét; másodszor írásba foglalt mérlegelési jogkörben meghozott döntésről van szó; harmadszor, és talán legjelentősebb tényezőként kiemelhető, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának kötelezettségeként értelmezendő. A számvevői jogállási törvény ugyanakkor más teljesítményértékelési kérdésben már nem hivatkozik a Kttv. rendelkezéseire, és maga sem állít részletes szabályanyagot a jogintézménynek. E személyzetpolitikai kérdésben az Ásztv. ugyanis felhatalmazást ad, hiszen úgy fogalmaz, hogy a Számvevőszék elnöke többek között a szervezeti és működési szabályzat szerint gyakorolja a munkáltatói jogokat, meghatározza a személyi állományra vonatkozó teljesítményértékelés rendszerét és szempontjait, valamint szervezetátalakítási joga gyakorlása keretében dönt a személyi állomány létszámáról.¹¹¹⁸ Mindazonáltal a szervezeti és működési szabályzat csak annyival egészíti ezt ki, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlása szempontjából az egyéb munkáltatói jog és kötelezettség körébe

¹¹¹⁵ Érdekes és szigorú(bb) megközelítést sugall, hogy amíg a pályalassítást ismeri az Ogytv., addig a pályagyorsítást nem alkalmazza.

¹¹¹⁶ Ogytv. 124/D. § (1) bek.

¹¹¹⁷ Lásd Kttv. 238. §.

¹¹¹⁸ Ásztv. 13. § (2) bek. i) pont.

sorolandó a teljesítményértékelés.¹¹¹⁹ További ÁSZ utasítás azonban ez idáig nem született a teljesítményértékelés tárgyában (nem meglepő, az új, 2023-ban kiadott SZMSZ szerint a Humánpolitikai főosztály feladata a teljesítményértékelési rendszer kidolgozása és működtetése).¹¹²⁰

Ehhez képest 2022. december 31-ig az Ásztv. *jogkövetkezményként* meghatározta, hogy a számvevő jogviszonya felmentéssel megszüntethető a közvetlen hivatali felettese vagy a feladatot adó vezetője kezdeményezésére, ha a munkájáról készített teljesítményértékelés eredménye alapján a számvevő munkaköri feladatainak ellátása nem megfelelő színvonalú.¹¹²¹ Ebből fakadóan azt lehet mondani, hogy informális teljesítményértékelésről volt szó (ehhez hasonló megoldás volt az intézménytörténeti áttekintésnél említett szakmai munka értékelése). E szakasz 2023. január 1-jétől hatálytalan. Ettől függetlenül az Ásztv. alkalmazni rendeli a Kttv. nem megfelelő munkavégzés esetére vonatkozó felmentési szabályát, miközben a Kttv. teljesítményértékelési rendszerét csak részben veszi át.

A kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek értékelési rendszere

Az illetmények versenyképesebbé tételének egyik eszköze a teljesítményszemlélet erősítése. A jogalkotó elképzelése szerint a személyi állomány teljesítményének növelését szolgálja, hogy a Kit. alapján az illetményt a munkáltató egyénre szabotán, a kormánytisztviselő szakképzettségének, személyes tulajdonságainak, illetve teljesítményének figyelembevételével állapíthatja meg, tágan meghatározott keretek között.¹¹²² Az előrejutás immár nem a szolgálatban eltöltött időtől, hanem kizárólag az egyéni érdemtől (illetve a munkáltató mérlegelésétől) függ. Az illetmény megállapításának mechanizmusát minden munkáltató *saját maga* alakítja ki a helyi sajátosságokhoz igazodóan. Ez a módszer nagyobb rugalmasságot enged

¹¹¹⁹ Az Állami Számvevőszék elnökének 1/2023. (I. 31.) ÁSZ utasítása az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról 44. § (3) bek. h) pont.

¹¹²⁰ Ezzel összefüggésben utalni kell arra, hogy talán nem véletlenül érinti több jogvita is az Állami Számvevőszék teljesítményértékelési rendszerét. Lásd Kúria Kf. 45.038/2021/4. Közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita; Kúria Kf. 39.321/2021/5. Közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita.

¹¹²¹ Ásztv. 16. § (5) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

¹¹²² Lásd Kit. 65. § (3) bek.

a munkáltatóknak, s így gyorsabban reagálhat a változásokra.¹¹²³ A Kit. ezzel közvetett összefüggésben szabályozza a teljesítményértékelés jogintézményét.¹¹²⁴

Ebben az esetben *is többszintű szabályozás* vonatkozik a jogintézményre – akárcsak a Kttv. esetében. Első szinten állnak a törvényi rendelkezések, amelyek a fontosabb anyagi jogi szabályokat rendezik,¹¹²⁵ míg második szinten egy kormányrendelet található, ami elsősorban a teljesítményértékelés tartalmát, elemeit és fontosabb eljárási szabályait tartalmazza.¹¹²⁶ A harmadik szinten viszont – ellentétben a Kttv.-nél megismert miniszteri rendeleti formával – a Kit. 91. § (5) bekezdése szerinti közszolgálati szabályzat áll.¹¹²⁷

A Kit. megfogalmazása szerint a kormánytisztviselő *munkatelsítményét* a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban értékelheti (teljesítményértékelés). A teljesítményértékelés szükség szerint, a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján végezhető el.¹¹²⁸ E fogalommeghatározásból ugyancsak három nagyon fontos következtetés határozható meg. Egyik jellemző, hogy a Kit. általános szabályként teljesítményértékelésről, és nem minősítéssel egybekötött teljesítményértékelésről beszél.¹¹²⁹ Másik – kevésbé egyedi – jellemvonás, hogy azt a munkáltatói jogkör gyakorlója végzi el mérlegelési jogkörében, írásban. A harmadik ismérve azonban némileg újdonságként jelentkezik a jogintézménytörténeti előzményekhez képest; hiszen csak abban az esetben köteles teljesítményértékelést végezni a munkáltatói jogkör gyakorlója, ha azt a kormánytisztviselő kéri.

Ez a fajta szabályozás *ellentmondásosnak*, kissé rendszeridegennek tűnik a teljesítményszemlélet erősítése céljából bevezetett egyéb jogintézményekhez képest.¹¹³⁰ Ebből az is következik, hogy az értékelésnek pontosan meghatározott időpontja nincs, a Kit. erről úgy szól, hogy a kormánytisztviselő munkatelsítményét kérelme

¹¹²³ HAZAFI 2019b: 14–15.

¹¹²⁴ FÜLÖP–KUN 2021b: 295–297.

¹¹²⁵ Kit. 96. §.

¹¹²⁶ A kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről szóló 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet.

¹¹²⁷ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 19. §.

¹¹²⁸ Kit. 96. § (1) bek.

¹¹²⁹ Ez alól a kivételt a kormányhivatali kormánytisztviselő minősítése jelenti. Ez azonban csak névlegesen minősítés, hiszen a kormányhivatal kormánytisztviselőjének teljesítményértékelése egyben a jogszabály szerinti minősítést is jelenti. Lásd 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 6. §. Ennek okai arra vezethetők vissza, hogy a Kit. hatálybalépése után egy ideig megtartotta a területi kormányzati igazgatási szervek tisztviselői viszonyában az állami tisztviselői díjazási, előmeneteli és az ezekhez szorosan kapcsolódó teljesítményértékelési szabályokat.

¹¹³⁰ Lásd RÁCZ 2020; S. HORVÁTH – LUDÁNYI 2021; FÜLÖP–LUDÁNYI 2021b.

esetén a tárgyévben egyszer értékelni kell¹¹³¹ (a Kttv.-ben ez évente kétszer ciklikusan ismétlődő folyamat). Mivel az értékelés a kormánytisztviselő által kezdeményezhető, a kormányzati igazgatási szerv közszolgálati szabályzatának rendelkeznie kell a teljesítményértékelés kormánytisztviselő általi kezdeményezésének rendjéről.¹¹³²

A teljesítményértékelés *elemei* azonban inkább formai, és nem tartalmi jellegű változáson estek át a korábbi szabályozáshoz képest. Amíg a Kttv. kötelező és ajánlott értékelési elemekről rendelkezik,¹¹³³ addig a Kit. a kötelező értékelési elemek mellett úgynevezett kiválósági értékelési elemekről szól. A stratégiai célokban való közreműködés és az év közbeni többletfeladatok ellátása a Kttv. ajánlott elemeinek is részét képezi. Ehhez képest új értékelési elemeknek tekinthetők a határidő előtti feladatteljesítés, valamint az innovatív feladatmegoldás, új szakmai módszerekre való törekvés elnevezésű értékelési elemek. E megállapítások a kötelező elemekre is igazak, tartalmuk szempontjából ugyanis ezek is formálódtak. A változás azonban itt nem új elemekkel, hanem az álláshelyalapú munkavégzési rendszerrel hozható összefüggésbe. Itt is a feladatok végrehajtásának, valamint az ezekhez kapcsolódó alap- és szakmai kompetenciák értékeléséről beszélhetünk, de mindezek nem a munkaköri, hanem az álláshelyi feladatokhoz kötődnek.¹¹³⁴ A kiválósági elemek köre bővíthető. A Kit. nagyobb mozgásteret biztosít a kiválósági elemek meghatározása során. A hivatali szervezet vezetője ugyanis a közszolgálati szabályzatban határozhat meg további kiválósági elemeket.¹¹³⁵ A Kttv. esetében nincs/nem volt lehetőség a megadott ajánlott elemeken túl újabb elemek meghatározására (noha egyébként széles körű tartalomkiegészítést engednek a Kttv. ajánlott elemei is).¹¹³⁶

A teljesítményértékelés során az értékelő vezető értékelő megbeszélésen ismerteti a kormánytisztviselővel az eredményeket. A kormánytisztviselő ezt megelőzően *önértékelést* folytathat le.¹¹³⁷ Az önértékelés elrendelését a Kttv. a munkáltatóra bízta,¹¹³⁸ ezzel szemben a Kit. a kormánytisztviselő számára megteremti az igénybevitel lehetőségét. Természetesen csak akkor kerül sor önértékelésre, ha egyben kérelem alapján teljesítményértékelés is történik. A kormánytisztviselő észrevételt

¹¹³¹ Kit. 96. § (2) bek.

¹¹³² 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 19. § (1) bek. f) pont. Lásd továbbá FÜLÖP–KUN 2021b: 280–281.

¹¹³³ Lásd HAZAFI 2012a; SZAKÁCS G. 2012; LÓCZY 2010.

¹¹³⁴ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 3–4. §.

¹¹³⁵ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 4. § (2) bek.

¹¹³⁶ Lásd LÓCZY 2014: 12–15.

¹¹³⁷ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 10–11. §.

¹¹³⁸ PAKSI-PETRÓ 2016: 215.

tehet a teljesítményértékelés során, ezt írásban rögzíteni kell.¹¹³⁹ Az érdekképviselői szervek szerepe ugyanakkor csökkent, a Kit. és végrehajtási szabályai nem rendelkeznek a munkavállalói érdekképviselői szervek bevonásáról.¹¹⁴⁰

Ahogy a kormányzati igazgatásban dolgozó kormánytisztviselők előmeneteli és illetményrendszere megváltozott, ehhez igazodott a teljesítményértékelés *jogkövetkezményeinek* szabályozása is. Egyszerűsödött, ám továbbra is jelentősen befolyásolja az illetményt.¹¹⁴¹ Egyfelől a teljesítményértékelés alapján lehetőség van az irányadó álláshelyi sávon belül az illetmény összegének legfeljebb 30%-os növelésére,¹¹⁴² illetve 20%-os csökkentésére. Másfelől a kormánytisztviselő részére teljesítményértékelése alapján teljesítményelismerés fizethető.¹¹⁴³ Fejlesztési célokat nem fűz a Kit. a teljesítményértékeléshez. A teljesítményértékelés megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő közvetlenül a Közzszolgálati Döntőbizottságnál (közzszolgálati panasz formájában) *közzszolgálati jogvitát* kezdeményezhet.¹¹⁴⁴ Említést érdemel, hogy a Kit. szabályai szerint a közzszolgálati panasz benyújtásának *halasztó hatálya* volt az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítás, a *teljesítményértékelés*, a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozat, a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozat, valamint a fizetési felszólítás tárgyában. A 2022. évi LXXIV. módosító törvény indokolása kiemeli, hogy az előbbi felsorolás első három tárgykörében számos jogalkalmazási probléma merült fel a gyakorlatban.¹¹⁴⁵ Ha a kormánytisztviselő a teljesítményértékelés eredményeként átlag alatti vagy elfogadhatatlan teljesítményszintet ér el, jogviszonyából fel kell menteni. A teljesítményértékeléssel szemben benyújtott panasz esetén annak elbírálásáig azonban a fenti szabályok szerint a teljesítményértékelésen alapuló munkáltatói intézkedés jogszerűen nem volt meghozható, nem hatályosulhatott.

¹¹³⁹ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 7., 10. §.

¹¹⁴⁰ Vö. 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 17. § (2) bek.

¹¹⁴¹ Lásd S. HORVÁTH – LUDÁNYI 2021: 470, 498–499, 500–503.

¹¹⁴² Bár egy korábbi Kit.-módosítás óta szervezetalakítási, létszámgazdálkodási döntések teljesítményértékelés nélkül is lehetővé teszik az illetmény módosítását, ha a kormánytisztviselő által betöltött álláshely besorolási kategóriájának módosulása teszi szükségessé azt. Lásd Kit. 134. § (5) bek.

¹¹⁴³ Kit. 96. § (3) bek.

¹¹⁴⁴ Kit. 96. § (5) bek.; FÜLÖP–LUDÁNYI 2021a: 582. A Kit. tehát általánosan megnyitotta a közzszolgálati jogvita kezdeményezésére lehetőséget adó tényállások körét. Noha mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében – akár a Közzszolgálati Döntőbizottságról, akár valamelyik bíróságról legyen is szó – a jogorvoslati fórum lehetőségei (kompetenciája) valójában csak a korábban rögzített tényállások megítélésére korlátozódnak. Kttv. 130. § (6) bek. Lásd továbbá SZONTAGH 2017: 31.

¹¹⁴⁵ Erről lásd Közzszolgálati Döntőbizottság 2022/1. elvi döntőbizottsági határozata.

Így az átlag alatti vagy elfogadhatatlan teljesítményszintet elért kormánytisztviselőt mindaddig nem lehetett felmenteni, ameddig jogerősen le nem zárult az általa kezdeményezett jogorvoslati eljárás. Bírósági eljárás esetén ez több évet is jelenthetett, közben a kormánytisztviselő továbbra is állományban maradhatott, s így őt a nem megfelelő munkavégzése ellenére továbbra is foglalkoztatni kellett. A jogalkalmazási nehézségek feloldása céljából a Kit. módosítása nyomán tehát a közszolgálati panasz benyújtásának kizárólag a kártérítési ügyben és a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozat, valamint a fizetési felszólítás munkáltatói intézkedés hatályosulására van halasztó hatálya 2023. január 1-jétől.¹¹⁴⁶

A különleges jogállású szervek köztisztviselőinek értékelési rendszere

A Küt.-tel kapcsolatban a jogalkotó a törvény indokolása során kifejezetten utalt arra, hogy célja számos jogintézmény tekintetében a Kit. szabályaival való harmonizálás.¹¹⁴⁷ A Küt. teljesítményértékelésre vonatkozó szabályozása *kétszintű*. Első szinten a teljesítményértékelés rendszerkarakterisztikáját megszabó törvényi rendelkezések állnak, második szinten pedig a törvény felhatalmazása alapján a részletszabályokat rendező – a különleges jogállású szervek vezetői által kiadott – szabályzatok találhatók.¹¹⁴⁸ A Küt. fogalom meghatározása – a terminológiai eltéréseket leszámítva – semmiben sem különbözik a Kit. definíciójától. Tehát ez esetben *is munkatelési teljesítmény értékelése* történik, ami mérlegelési jogkörbe tartozó írásbeli dokumentum, és nem kötelező munkáltatói intézkedés.¹¹⁴⁹ A Küt. a köztisztviselő értékelési kérelmére, a *jogkövetkezmények* lehetőségeire ugyancsak a Kit.-hez hasonló szabályokat fogalmaz meg.¹¹⁵⁰

A Küt. azonban jól látható módon érintetlenül hagyja a teljesítményértékelés *tartalmát*, azt a különleges jogállású szervek vezetőire bízva, akik személyzetpolitikai elképzeléseik szerint szabadon alakíthatják a törvény keretei között teljesítményértékelési rendszerük felépítését.¹¹⁵¹ Nem volt ez azonban másképp a Küt. hatálybalépése előtt sem, amikor a háttérszabályokat a Kttv. tartalmazta. Ezzel összefüggésben György István úgy vélekedett korábban, hogy a minősítés és teljesítményértékelés területén a megalkotott eltérő szabályok jelenthették esetleg a Ktv./Kttv. kritikáját is. Álláspontja szerint ezek nem voltak indokolatlanok akkor, amikor

¹¹⁴⁶ Lásd a módosított szakaszt: Kit. 168. § (9) bek.

¹¹⁴⁷ Lásd a Küt. általános indokolását. Továbbá HORVÁTH I. – KUN – PETROVICS 2021.

¹¹⁴⁸ Küt. 52. § (4) bek.

¹¹⁴⁹ Küt. 52. § (1) bek.

¹¹⁵⁰ Lásd Küt. 52. § (2), (3) bek.

¹¹⁵¹ Küt. 52. § (4) bek.

a közszolgálati törvények nem túl színvonalasan rendezték ezeket a kérdéseket.¹¹⁵² A Küt. esetében úgy tűnik, a jogalkotó nem is szerette volna szorosan megkötni a különleges jogállású szervek vezetőinek személyzetpolitikai önállóságát, mindössze a jogkövetkezményeket érintően „lépett fel” határozottabban. A fejezetben nem célom – az összehasonlítás jellegéből fakadóan – az egyes különleges jogállású szervek által alkalmazott teljesítményértékelések részletes bemutatása, ám példálózó jelleggel érdemes megemlíteni a *Gazdasági Versenyhivatal* gyakorlatát, amely jól tükrözi azt, hogy miképpen lehetséges a törvényi keretek mentén való rendszerfejlesztés.¹¹⁵³

A rendvédelmi szervek rendvédelmi alkalmazottainak értékelési rendszere

A teljesítményértékelés szabályozása itt is *kétszintű*; az anyagi jogi szabályok a Hszt.-ben,¹¹⁵⁴ míg a részletszabályok miniszteri rendeletben találhatók.¹¹⁵⁵ A törvény a *teljesítményértékelés* fogalmát nagyon hasonlóan fogalmazza meg a már tárgyalt közszolgálati törvényekben megismert megoldásokhoz; hiszen a rendvédelmi alkalmazott munkatelsítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva évente egy alkalommal írásban értékeli.¹¹⁵⁶ A korábbi közalkalmazottak számára azonban új jogintézmény a teljesítményértékelés (a Kjt. ugyanis csak a minősítést ismeri).¹¹⁵⁷ Fontos különbség tehát a Kjt.-hez, Kttv.-hez és a hivatások viszonyaihoz képest, hogy minősítésre nem kerül sor. E tekintetben a Riasztv. inkább a Kjt. által bevezetett megoldáshoz közelít.¹¹⁵⁸ A rendvédelmi alkalmazott részére kompetenciákat, valamint a munkaköri leírásában meghatározott feladatok körében legalább egy teljesítménykövetelményt kell meghatározni.¹¹⁵⁹ A kompetenciákat és az értékelőlap tartalmát a BM rendelet melléklete veszi sorra. Talán érdemes megjegyezni, hogy az itt felsorolt kompetenciák lényegüket tekintve

¹¹⁵² Lásd GYÖRGY 2014b: 28; GYÖRGY 2019a.

¹¹⁵³ A Gazdasági Versenyhivatalban a teljesítményértékelés ugyanis egy komplett teljesítmény-menedzsment-rendszerbe illeszkedik. Lásd a közszolgálati szabályzatról szóló 6/2018. (VI. 21.) GVH utasítás III./A. fejezet.

¹¹⁵⁴ Hszt. 288/Q. §.

¹¹⁵⁵ A rendvédelmi igazgatási alkalmazottak rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyával összefüggő egyes szabályokról szóló 4/2019. (III. 11.) BM rendelet 11–20. §.

¹¹⁵⁶ Hszt. 288/Q. § (1) bek.

¹¹⁵⁷ Kjt. 40. §.

¹¹⁵⁸ Lásd BOGNÁR 2021: 61; LÁSZLÓ-OROSZ – LUDÁNYI 2020.

¹¹⁵⁹ 4/2019. (III. 11.) BM rendelet 11. §.

komolyabb eltéréseket nem mutatnak például a Kttv.-nél vagy a Kit.-nél már megismert, értékelendő kompetenciáktól.¹¹⁶⁰ Az értékelő vezetőnek az értékelt személy vonatkozásában a tárgyévi teljesítményt évente, a tárgyévet követő év február 15. és március 15. között kell *értékelnie*.¹¹⁶¹

A teljesítményértékelés leginkább az *illetményrendszerben*, azon belül is az illetmények mértékének változtatásában játszik szerepet.¹¹⁶² A teljesítményértékelés alapján a rendvédelmi alkalmazott illetménye legfeljebb 20%-kal csökkenthető, illetve 20%-kal növelhető, amelynek korlátját a munkaköri kategóriában meghatározott fizetési fokozathoz kapcsolódó illetménysáv alsó és felső határa képezi.¹¹⁶³ Mivel ez esetben – a Kttv.-hez részben, az alábbi NAV szjtv.-hez azonban sokkal inkább hasonlóan – *előmeneteli rendszer* működik, ezért egyes előmeneteli döntések feltételeként is megjelenik az értékelés eredménye. Így például az előmenetel általános feltétele a munkáltató által meghatározott szintű teljesítményértékelés.¹¹⁶⁴ Ugyancsak figyelembe veendő tényező az illetmény megállapítása során – a Kit.-hez hasonló mérlegelési szempontként meghatározva.¹¹⁶⁵ Fejlesztési célú jogkövetkezmény – a Kttv. mintájára –, hogy az *egyéni továbbképzési terv* elkészítésénél figyelembe kell venni az előző év teljesítményértékelésének eredményét.¹¹⁶⁶ A rendvédelmi alkalmazott *jogvitát* – megítélésem szerint helyesen – kizárólag a teljesítményértékelés hibás vagy valótlan ténymegállapításának, személyiségi jogát sértő megállapításának megsemmisítése iránt kezdeményezhet.¹¹⁶⁷

A NAV tisztviselőinek értékelési rendszere

A teljesítményértékelés sajátos módon *kétszintű*. A főbb anyagi jogi szabályokat és jogkövetkezményeket rögzítő törvény mellett belső szabályozás (vezetői szabályzat)¹¹⁶⁸ fogalmazza meg a részletes szabályokat, így például az értékelés *szempontjait*,

¹¹⁶⁰ Lásd 4/2019. (III. 11.) BM rendelet 1., 2. melléklet.

¹¹⁶¹ 4/2019. (III. 11.) BM rendelet 14. §.

¹¹⁶² BOGNÁR 2021: 63.

¹¹⁶³ Hszt. 288/Q. § (2) bek.

¹¹⁶⁴ Hszt. 288/R. § (2) bek. c) pont.

¹¹⁶⁵ Hszt. 289/A. § (3) bek.

¹¹⁶⁶ 4/2019. (III. 11.) BM rendelet 27. § (4) bek.

¹¹⁶⁷ Hszt. 288/Q. § (3) bek.

¹¹⁶⁸ Lásd A NAV vezetője által kiadott 2008/2021/VEZ szabályzat a 2021. évi egyéni teljesítményértékelésről. Hivatkozza SZABÓ 2022: 105.

elemeit, az értékelési elemek közötti súlyozást, a kompetenciaterképet, az értékelés eredményeit stb.

Alapvetése a törvényi szabályozásnak, hogy a foglalkoztató szerv *kötelezettségei* közé tartozik a foglalkoztatott teljesítményének értékelése.¹¹⁶⁹ Az értékelésnek talán a leginkább komplex fogalommeghatározása e törvényben olvasható. A NAV szjtv. 94. § (1) bekezdése értelmében a foglalkoztatott *munkatelsítményét* a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva év közben negyedévente – a negyedévet követő hónap 15-éig szóban, félét követően írásban – részértékeléssel értékelheti; évente egyszer, a tárgyét követő év január 15-éig írásban értékeli (teljesítményértékelés). Ez a megfogalmazás valamennyi, korábban felvázolt közzszolgálati törvény fogalmi elemeit magában foglalja, ugyanakkor kiegészíti azokat a negyedéves részértékelési lehetőségekkel. A szakasz részletes jogalkotói indokolása szerint a teljesítményértékelés a foglalkoztatott éves munkájának formális értékelésén túl alkalmat ad arra, hogy a foglalkoztatott visszajelzést kapjon a szervezeti célkitűzések alapján részére meghatározott teljesítménykövetelmények teljesítéséről, tevékenységének szervezeti teljesítményre gyakorolt hatásáról, a foglalkoztatott erősségeiről, fejlesztendő területeiről.¹¹⁷⁰ Egyrészt az értékelést a tárgyévre meghatározott teljesítménykövetelmények (munkaköri feladatok és kompetenciák) alapján kell elvégezni.¹¹⁷¹ Másrészt Magasvári Adrienn és Szabó Andrea tanulmányai alapján utalni kell arra, hogy 2021. január 1-jétől a foglalkoztatott is megítéli a saját munkáját, kompetenciáit a teljesítményértékelés előtt úgynevezett önértékelés keretében.¹¹⁷² Az általánostól függetlenül is lehet teljesítményt értékelni, ha az értékelt vonatkozásában munkakörre való alkalmatlanság merülne fel.¹¹⁷³

A teljesítményértékelés eredményét jutalmazási céllal *figyelembe kell vagy lehet venni* (jogintézménytől függően) jellemzően más egyéb feltételek megléte mellett a fizetési fokozatban történő előmenetelnél,¹¹⁷⁴ pályagyorsításnál,¹¹⁷⁵ munkakörben történő előmenetel során,¹¹⁷⁶ az illetménnyel összefüggésben pedig illetményel térítésnél,¹¹⁷⁷ valamint címadományozásnál.¹¹⁷⁸ A jogszabály személyi illetmény

¹¹⁶⁹ NAV szjtv. 78. § (1) bek. i) pont.

¹¹⁷⁰ A NAV szjtv. részletes indokolása a 94. §-hoz.

¹¹⁷¹ NAV szjtv. 94. § (2) bek.

¹¹⁷² Lásd MAGASVÁRI 2021c; SZABÓ 2022: 104.

¹¹⁷³ NAV szjtv. 94. § (5) bek.

¹¹⁷⁴ NAV szjtv. 133. § (4) bek. c) pont.

¹¹⁷⁵ NAV szjtv. 133. § (9) bek.

¹¹⁷⁶ NAV szjtv. 134. §.

¹¹⁷⁷ NAV szjtv. 148. § (1) bek; MAGASVÁRI 2021a: 90.

¹¹⁷⁸ NAV szjtv. 165. § (2) bek.

megállapításához ugyan nem ír elő teljesítményértékelést, ám a *kimagasló teljesítményt* elvárásként jelöli meg, ami ha „laza szálakkal” is, de megítélésem szerint összefüggést mutat e jogintézménnyel.¹¹⁷⁹ Az előbbiekhöz hasonlóan a feladatok hosszabb időn át tartó, kiemelkedő teljesítéséért elismerések adhatók (ezek nem összekeverendők a Kit. szerinti elismerésekkel,¹¹⁸⁰ inkább a Hszt. jogintézményeivel vethetők össze).¹¹⁸¹ Büntető jelleggel szerephez jut(hat) a teljesítményértékelés a pályalassításnál,¹¹⁸² az illetményeltérítésnél (mégpedig a vizsgált jogállások között a legnagyobb, legfeljebb 30%-kal csökkentett mértékben),¹¹⁸³ illetve a cím visszavételénél.¹¹⁸⁴ A teljesítményértékelés megjelenhet speciálisan a pénzügyőri státuszú foglalkoztatottak esetében is, a kutatásban azonban ezzel a személyi körrel kifejezetten nem foglalkozom.¹¹⁸⁵ Ha a foglalkoztatott teljesítménye elfogadhatatlan fokozatú, a munkáltatói jogkör gyakorlója haladéktalanul intézkedik a foglalkoztatott jogviszonyának megszüntetése iránt.¹¹⁸⁶ A fejlesztési jelleget erősíti ugyanakkor, hogy áthelyezés, szervezeti egység-váltás, valamint a munkakör megváltozása esetén évközi teljesítményértékelést kell elvégezni, értékelve a foglalkoztatott jogviszony módosításig megvalósult teljesítményét.¹¹⁸⁷ A teljesítményértékeléssel szemben *önálló jogorvoslatnak nincs helye*, és támogatható módon, más, eddig megismert jogállásoktól eltérően – tekintettel a teljesítményértékelés mérlegelési jellegére – az az annak alapján meghozott munkáltatói intézkedés elleni kereset keretében támadható.¹¹⁸⁸

Összegző megállapítások a teljesítményértékelésről

A fejezetben a *teljesítményértékelés* (és bizonyos részeiben a minősítés) közszolgálati jogi szabályozását vizsgáltam meg. Egyfelől összehasonlítottam a közigazgatás egyes közszolgálati törvényeinek szabályozási megoldásait, aminek köszönhetően lehetőségem nyílt a közszolgálati jogviszonyok differenciálódását a teljesítményértékelés (és minősítés) szempontjából elemezni. Mindazonáltal ennek háttérében arra

¹¹⁷⁹ NAV szjtv. 149. § (1) bek; SZABÓ 2022: 110–111.

¹¹⁸⁰ Lásd Kit. 141–145. §.

¹¹⁸¹ Lásd Hszt. 179–180. §.

¹¹⁸² NAV szjtv. 133. § (7) bek.

¹¹⁸³ NAV szjtv. 148. § (1) bek.

¹¹⁸⁴ NAV szjtv. 165. § (5) bek.

¹¹⁸⁵ Lásd például a rendfokozatban történő előmenetel során. NAV szjtv. 136–137. §.

¹¹⁸⁶ NAV szjtv. 94. § (7) bek. Erről lásd SZABÓ 2022: 107.

¹¹⁸⁷ NAV szjtv. 94. § (3) bek.

¹¹⁸⁸ NAV szjtv. 94. § (8) bek.

kerestem válaszokat, hogy a teljesítményértékelés (és minősítés) közszolgálati jogi szabályozása mögött milyen személyzetpolitikai rendszermegoldások fedezhetők fel; egyáltalán a jogi szabályozásból kimutathatók-e olyan személyzetpolitikai összefüggések, mint például a mérés-értékelés és fejlesztés-támogatás szerepe, illetve ezekhez szorosan kapcsolódva a jutalmazási és fejlesztési célok érvényesítése.

Mindezek tükrében fejezetem fő célja az volt, hogy a közszolgálati törvények összehasonlítása, az elméleti háttér vizsgálata, a nemzetközi trendek áttekintése és a közvetlen intézménytörténeti állomások tapasztalatai alapján felvázoljam egy olyan teljesítményértékelési rendszernek az *alapvonalait*, sarokpontjait, amely – elméletileg – valamennyi igazgatási ágazatban alkalmazható lenne egy, a vizsgált rétegekre nézve egységes közszolgálati törvény megalkotása esetén.

A fejezetben – a teljesítményértékelés jellegéből fakadóan szükséges – személyzetpolitikai keretek meghatározása után¹¹⁸⁹ először a *nemzetközi trendeket* tekintettem át. Ennek részeként feldolgoztam a fentebb már idézett összehasonlító tanulmány kutatásom szempontjából fontosabb megállapításait; áttekintettem, hogy a teljesítményértékelés jellemzői tükrében milyen nemzetközi trendek rajzolódhatnak ki. Többek között kitértem arra, hogy az egyes közszolgálati személyzeti rendszerekben miképpen történik a teljesítményértékelés jogi szabályozása; milyen tartalom jellemzi a teljesítményértékelést; milyen gyakorisággal történik az értékelés; hogyan viszonyulnak egymáshoz az értékelés során az objektív és szubjektív értékelési elemek, illetve hogyan illeszkedik a teljesítményértékelés a közszolgálati pragmatika (így elsősorban az előmenetel, a képzés és továbbképzés, a díjazás és a pályabiztonság) elemeinek a körébe; s végül ezzel összefüggésben milyen jogkövetkezmények azonosíthatók. Összegzésképpen megállapítottam, hogy a nemzetközi tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy egyfelől az egyes személyzeti rendszerekben általában jutalmazási és fejlesztési célokra egyaránt felhasználják az értékelések eredményeit, másfelől ugyancsak általánosságban megjegyezhető, hogy a hangsúly egyelőre inkább a jutalmazásra, és nem a fejlesztésre helyeződik.

A magyar közigazgatási teljesítményértékelés előzményeinek vizsgálatakor a jogintézmény megjelenésének időpontjáig nyúltam vissza (nem vizsgálva így a magyar közszolgálatban tradicionális minősítést), és az ezt követő három teljesítményértékelési „rezsim” jellemzőit vettem sorba. Ez rámutatott arra, hogy voltaképpen már

¹¹⁸⁹ Megítélésem szerint a teljesítményértékelés az egyik olyan jogintézmény, amely tisztán jogi elemzéssel nem feltétlenül értékelhető. Ezért a fejezetben sűrűn visszaköszön az a megközelítés, amely a közszolgálati jogi szabályozás háttérében meghúzódó személyzetpolitika (vagy más kontextusban emberierőforrás-menedzsment) kérdéseit is tárgyalja. Erről a megközelítésről lásd LINDER 2020a: 58–59. E könyvben azonban következetesen a közigazgatásra inkább jellemző személyzetpolitika kifejezést alkalmazom. Erről lásd GYÖRGY 2011: 72–76.

az alapilletmény-eltérítés megjelenése óta világosan kiolvasható: a teljesítményértékelés mindvégig sokkal inkább az anyagi következmények megalapozására szolgált (vagy ilyen, vagy olyan formában), és a jogkövetkezmények tekintetében kevésbé irányult a tisztviselők képzésére, fejlesztésére.

A TISZTVISELŐK FEJLESZTÉSE
A KÖZIGAZGATÁSBAN: A KÉPZÉS ÉS TOVÁBBKÉPZÉS
RENDSZERÉNEK NÉHÁNY KÉRDÉSE

A fejezet tárgya, célja, módszertana és személyzetpolitikai háttere

A jogintézmény mibenlétének meghatározására *kiindulópontunk* lehet Lőrincz Lajos mai napig helytálló gondolata, miszerint „a felkészületlen vagy rosszul felkészült köztisztviselő képtelen az egyszerű ügyek elintézésére is, állandó segítségre szorul, hibái mások munkáját is késleltetik. A közigazgatás alapvető érdeke tehát, hogy alkalmazottainak képzését, továbbképzését megszervezze.”¹¹⁹⁰ Amikor *képzésről* beszélünk, alapvetően a közszolgálati pályára lépés előtti és az ehhez szükséges ismeretek megszerzésére irányuló, főleg iskolarendszerű oktatást értjük.¹¹⁹¹ A képzés lehet *generalista* (közigazgatás területén széles körben mobilizálható) vagy *specialista* (szakmájában mobilizálható) jellegű.¹¹⁹² Ezzel szemben *továbbképzés* alatt már a pályán való szakmai ismeretek bővítését szolgáló, jobbára iskolarendszeren kívüli képzéseket kell értenünk. Ez utóbbi típusnak további fajtái különböztethetők meg, mint például a vezetőképzés vagy az átképzés.¹¹⁹³

Mint arról már esett szó, korábban jellemző volt, hogy a zártabb típusú karrier-rendszerekben a közszolgálatok saját továbbképzési rendszert tartottak fenn, aminek az elsődleges funkciója az élethosszig tartó pályaut biztosítása volt, így meghatározott időszakonként az életpálya során szükséges volt az ismeretek „aktualizálása”, s kiépült a közszolgálat *speciális képzési, továbbképzési rendszere*. A nyitottabb állásrendszerekben ez nem volt jellemző, hiszen az alkalmazás nem hosszú távra szólt, nem épült ki speciális képzési, továbbképzési rendszer. Ma ezek a különbségek – ahogy azt a nemzetközi trendek vizsgálatánál jeleztem – már részben meghaladottnak tűnnek. Bár a képzések megszervezésére és a jogi szabályozás módjára még mindig érvényesek

¹¹⁹⁰ LŐRINCZ 2010: 379.

¹¹⁹¹ Lásd LINDER 2013a: 109–119.

¹¹⁹² Lásd GAJDUSCHEK 2005a: 598–607.

¹¹⁹³ A vezetőfejlesztésről, vezetőképzésről, ezek új lehetőségeiről lásd részletesen: PAKSI-PETRÓ 2017. A közigazgatási felsőoktatási képzések perspektíváiról: ARNOUSZ-JUHÁSZ 2018.

a fenti megállapítások, azonban az ismeretek „aktualizálása” ma már nem merülhet ki a szakmai tudás átadásában, hanem egyre inkább a készségek és kompetenciák fejlesztése irányába tolódik. A képzési és továbbképzési rendszerek léte ma már tehát önmagában nem differenciaspecifikus a rendszerelhatárolások vonatkozásában. Sokkal lényegesebb szempont, hogy *milyen módon és tartalommal szervezik meg* ezeket az egyéni fejlesztésre irányuló formulákat. Ezek tartalma nagymértékben igazodik az adott ország jogi és igazgatási kultúrájához, a kiválasztáshoz, a jogviszony létesítéséhez, illetve az alkalmazás jellegéhez. A jogintézményeknek tehát egyrészt van egy erőteljes *szervezeti jogi* oldala, ami a képzések és továbbképzések formáit, működését, valamint intézményrendszerét öleli fel. Emellett azonban nem feledkezhünk meg a *szolgálati vagy személyi jogi* oldaláról sem, ami leginkább a tisztviselők képzéssel és továbbképzéssel kapcsolatos jogaival és kötelezettségeivel foglalkozik.

Ebben a fejezetben – hasonlóan a jogviszony dinamikáját tárgyaló fejezetrészhez – célzottan, kizárólag a kérdéskör egy-egy *aktuális kérdésével* foglalkozom. Ennek alapján a generalista jellegű képzésekre és továbbképzésekre fókuszálok. Előbbivel kapcsolatban a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem szerepét, illetve a generalista jellegű alap- és mesterképzési szakjainak egymáshoz és a közigazgatási pályához való viszonyát vizsgálom. Utóbbival kapcsolatban a továbbképzési rendszer közelmúltban történt változásait, a közigazgatási alap- és szakvizsga szerepét és szabályozását tekintem át. Mindezek tükrében javaslatot teszek a generalista jellegű közigazgatási képzések fejlesztésére, a közigazgatási alap- és szakvizsgarendszer közzszolgálati jogi szabályozásának felülvizsgálatára, végül pedig a közigazgatási generalista jellegű képzések és továbbképzések egymással, illetve a közzszolgálati pragmatika egyéb elemeivel való összhangjának megteremtésére.

A generalista jellegű képzés jellemzői a magyar közigazgatásban

A generalista jellegű képzés intézménytörténetének sarokpontjai

Hazánkban eleinte a *jogászokat* tekintették leginkább generalistának, s csak a 20. század második felében kezdett elterjedni az a nézet, amely szerint generalista az is lehet, aki közigazgatási ismeretekkel, illetve közigazgatási diplomával rendelkezik.¹¹⁹⁴ A magyar felsőoktatásban 1977-ben jött létre a felsőszintű közigazgatási generalista szakemberképzés első elkülönült intézménye, az *Államigazgatási Főiskola*. A főiskolán (és annak jogutód intézményeiben) eleinte nappali és esti, majd levelező,

¹¹⁹⁴ TEMESI 2011: 91.

másoddiplomás, később alap- és mesterképzésben zajlott az *igazgatásszervezők / közigazgatási menedzserek* képzése.¹¹⁹⁵ A főiskola feladata 1983-ban kibővült a közigazgatási szakemberek továbbképzésével. Az 1978 óta folyó igazgatásszervező alapszak mellett pedig 2008-ban indult a közigazgatási mesterszak.¹¹⁹⁶ Ahogy arra Kis Norbert utal 2011-ben, „a generalista igazgatási diploma a közigazgatási munkakörök alig 30%-ában elégséges”, s a közigazgatásban még mindig a jogász és közgazdász diploma a meghatározó követelmény a munkakörök többségében.¹¹⁹⁷ Ezen belül is úgy tűnt, hogy amíg a helyi és területi közigazgatási szint fogékonyabb volt az igazgatásszervezőkre, addig a központi közigazgatásban a jogász és közgazdász képesítés vált általánossá. Kis Norbert szerint azonban ez nem jelenti azt, hogy a jogásképzés ettől generalistává vált volna, hiszen az például nem ismeri a közigazgatás holisztikus szervezési, közpolitikai, gazdasági tudásanyagát. Szerinte, amíg a *közigazgatási generalista képzés* biztosítása¹¹⁹⁸ a (létrejövő) *Nemzeti Köszolgálati Egyetem* (NKE),¹¹⁹⁹ addig más egyetemek feladata a specialista munkaerő képzése kell hogy legyen. Ahogy fogalmaz, „az egységes közszolgálati képzés és generalista utánpótlásképzés fejlesztésének alapintézménye az NKE”.¹²⁰⁰ György István megfogalmazása jól összefoglalja, hogy *kiket tekinthetünk generalistának*. Szerinte „generalistáknak hívjuk azokat a szakembereket, akik valamilyen közigazgatási képzési intézményben szereznek oklevelet, tudásuk a közigazgatás szervezetére, feladataira és működésére irányul, egyszerűen szólva: a közigazgatás minden szervében képesek elhelyezkedni és hatékony munkát végezni”.¹²⁰¹

A Kit. a *képesítési követelményeket* jelentősen decentralizálta, ebből fakadóan nehezebb dolga van az NKE-nek a generalista képzőintézmény szerepének betöltése szempontjából. A következőkben érdemes röviden áttekinteni, hogy az NKE-n jelenleg mely szakok tekinthetők generalistának, s azok milyen képzési és kimeneti követelményeket fogalmaznak meg. Ahhoz ugyanis, hogy ezek a szakok képesek legyenek hatékonyan betölteni generalista szerepüket a közigazgatásban, szükség van a *képzési és kimeneti követelmények* (illetve ezek nyomán a *mintatantervek*) pontos megismerésére, s ennek alapján a párhuzamos vagy egymással konkuráló szakok harmonizálására (itt a 2022. naptári évben hatályos állapotokat veszem alapul).

¹¹⁹⁵ CSERNY 2011: 50.

¹¹⁹⁶ TEMESI 2011: 96.

¹¹⁹⁷ KIS 2011a: 14. Egy korábbi kutatás szintén a jogászdiplomát nevezte meg a legtöbb közigazgatási munkakörben alkalmazható képesítésként. Lásd GAJDUSCHEK 2005a.

¹¹⁹⁸ KIS 2011a: 14–15.

¹¹⁹⁹ Az NKE létesítésével, kihívásaival kapcsolatban lásd még PATYI 2011: 24–31.

¹²⁰⁰ KIS 2011a: 16.

¹²⁰¹ GYÖRGY 2019b: 115–116.

A felsőoktatásba felvételiző hallgatók és a munkaerőt toborzó közigazgatási szervek számára – a képesítési követelmények decentralizálásából következően – egyaránt kulcsfontosságú, hogy képesek legyenek azonosítani e szakok céljait, hasznosíthatóságát; egyszerűen fogalmazva azt, hogy e képzések birtokában milyen típusú közigazgatási szervnél, melyik igazgatási szinten, milyen munkakörök tölthetők be, milyen feladatok és tevékenységek láthatók el. E vizsgálat eredményeinek tükrében fogalmazhatók meg az NKE generalista képzései szerepének fejlesztésére és az egyéb pragmatikaelemekkel való kapcsolat megerősítésére (így a vezetői előmenetelre, a továbbképzési és vizsgarendszer szerepének újragondolására és a generalista jellegű karrierpálya kialakítására) vonatkozó javaslatok.

Az *államtudományi* képzési területen szerezhető képesítésekről, illetve a képzési és kimeneti követelményekről önálló Korm. rendelet (KKK) rendelkezik.¹²⁰² A rendelet a képzési területen belül alap- és mesterképzések szerinti bontásban megkülönbözteti az egyes felsőoktatási területeket. A kifejezetten közigazgatási munkára felkészítő képzéseket az *államtudományi és közigazgatási* felsőoktatási terület foglalja magába. Az államtudományi és közigazgatási felsőoktatási területen az *alapképzési szakok* jegyzéke mindössze a közigazgatás-szervező szakot nevesíti.¹²⁰³ A *mesterképzési szakok* jegyzéke ehhez képest már több szakot tartalmaz, idesorolja az osztatlan államtudományi, a közigazgatási, a kormányzás és vezetés, az európai és nemzetközi igazgatás, a kiberbiztonsági, valamint a fejlesztéspolitikai programmenedzsment szakokat.¹²⁰⁴

Az NKE generalista jellegű alapképzése

A *közigazgatás-szervező* szak az igazgatásszervező szak utódja, amely egyértelműen generalista jellegű képzést kínál, ezt a KKK is alátámasztja. A KKK szerint a közigazgatás-szervező szak célja olyan szakemberek képzése, akik felkészültek és elhivatottak a közszolgálati életpályára, illetve a közszolgálaton belüli karrierjük fejlesztésére.¹²⁰⁵ A KKK ehhez igazodóan meghatározza azokat a közös szakmai kompetenciákat (a közigazgatás-szervező tudását, képességeit, attitűdjét, autonómiáját és felelősségét), amelyeket a szakon tanuló hallgatóknak el kell sajátítaniuk.¹²⁰⁶ Az alapfokozat

¹²⁰² 222/2019. (IX. 25.) Korm. rendelet az államtudományi képzési területen szerezhető képesítések jegyzékéről és a képzések képzési és kimeneti követelményeiről.

¹²⁰³ Lásd 2. melléklet a 222/2019. (IX. 25.) Korm. rendelethez.

¹²⁰⁴ Lásd 3. melléklet a 222/2019. (IX. 25.) Korm. rendelethez.

¹²⁰⁵ KKK 2. melléklet, Közigazgatás-szervező alapképzési szak, 7. pont.

¹²⁰⁶ KKK 2. melléklet, Közigazgatás-szervező alapképzési szak, 7.1.1. pont.

megszerzéséhez a hallgatóknak 180 kreditet kell összegyűjteniük. Ebből 65–85 kreditet közigazgatás-tudományi, 15–35 kreditet jogtudományi, 10–20 kreditet gazdálkodástudományi tantárgyakból kell megszerezniük; az államtudományi modulból 5–20 kreditet, illetve a műveltség, kultúra, értékek modulból 4–8 kreditet kell teljesíteniük; valamint az egyetemi közös közszolgálati gyakorlaton 2–4 kredit megszerzése szükséges.¹²⁰⁷ A szakon háromféle szakirány választható; ezek az általános igazgatási, a nemzetközi közigazgatási és az adóigazgatási szakirányok.¹²⁰⁸ Mindez jól leképezhető a mintatantervben meghatározott törzsanyag (és a szakirány/specializáció) tárgyai között is. A közigazgatás-szervező képzés célja tehát lényegében olyan szakemberek képzése, akik beosztottként közszolgálati karriert futhatnak be. A KKK és ennek alapján a mintatanterv tudományterületeket behálózó, multidiszciplináris jellege pontosan rámutat arra – még a szakirányválasztási lehetőség ellenére is –, hogy a képzési program generalista célokat szolgál.

Az NKE generalista jellegű mesterképzései

Nem ilyen egyszerű azonban az államtudományi és közigazgatási felsőoktatási terület mesterképzési szakjait elhatárolni egymástól. Az könnyedén megállapítható, hogy az *európai és nemzetközi igazgatás*, a kiberbiztonsági, valamint a fejlesztéspolitikai programmenedzsment szakok nem tekinthetők generalista képzéseknek. Az első képzés célja a KKK szerint olyan szakértők képzése, akik megszerzett ismereteik birtokában képesek a nemzetközi, különösen az európai uniós szervezetek, a hazai külügyi, illetve a magyar központi és helyi közigazgatás megfelelő feladatait ellátni.¹²⁰⁹ Bár a célkitűzés generalista jellegre utaló passzusokat is tartalmaz, a teljes megfogalmazást tekintve inkább egy specialista, kifejezetten a nemzetközi életpályára felkészítő képzésről beszélhetünk. Ennél jóval részletesebben fogalmaz a KKK a *kiberbiztonsági* szak esetében. Ennek lényege szerint a képzés célja olyan felsőfokú végzettséggel rendelkező szakemberek felkészítése, akik a közigazgatás, a védelmi igazgatás, a külügyi igazgatás területeihez tartozó szervezeteknél vezetői és szakértői munkakörökben képesek a kiberbiztonsági feladatok tervezését, szervezését és irányítását eredményesen végrehajtani.¹²¹⁰ Ugyancsak egyszerűen megítélhető a *fejlesztéspolitikai programmenedzsment* szak képzési célja, ami alapján a képesítés

¹²⁰⁷ KKK 2. melléklet, Közigazgatás-szervező alapképzési szak, 8.1.1. pont.

¹²⁰⁸ KKK 2. melléklet, Közigazgatás-szervező alapképzési szak, 2., 8.1.2. pont.

¹²⁰⁹ KKK 3. melléklet, Európai és nemzetközi igazgatás mesterképzési szak, 8. pont.

¹²¹⁰ KKK 3. melléklet, Kiberbiztonsági mesterképzési szak, 8. pont.

jól körülhatárolható szakértelmet biztosít a fejlesztési projektek előkészítését és lebonyolítását végző szakértői kör számára.¹²¹¹

Nehezebb a dolgunk az osztatlan államtudományi, közigazgatási, valamint a kormányzás és vezetés mesterképzési szakok céljainak elhatárolásakor. György István rámutat arra, hogy az *államtudományi* szak 2017-es beindítása¹²¹² „a generalista képzés legmagasabb szintjeként értékelhető”.¹²¹³ Ezt a KKK-ban megfogalmazott képzési célokkal indokolja. A képzés célja az állam feladatával, szervezetével és működésével kapcsolatos tudást komplexen, az állami humántőkét rendszerszemlélettel kezelni tudó, magas szintű tervezési, stratégiai, elemzési és vezetői feladatot ellátni képes; a közpolitikai stratégiai tervezést és hatáselemzést átfogó ágazati, szakpolitikai költségvetési-gazdasági szemlélettel kezelő; a kormányzati modelleket, technikákat, az alapvető közjogi, magánjogi és közigazgatási jogi kereteket ismerő; az államszervezet, az államigazgatás hatékony változásmenedzsmentjére képes; az állami tevékenységet összehasonlító módszerrel és nemzetközi modellek szerint is szervezni tudó; az állami működést meghatározó és befolyásoló társadalmi és politikai, gazdasági, technológiai és emberi tényezők átfogó ismeretének és megismerésének képességével rendelkező szakemberek felkészítése a közzszolgálati életpályára.¹²¹⁴

A képzés legalább négy *differenciaspecifikus jellemvonással* rendelkezik a közigazgatás-szervező szakhoz képest. Egyrészt amíg a közigazgatás-szervező szak képzési ideje mindössze 6 félév, addig az államtudományi szak esetében ez 10 félév.¹²¹⁵ Másrészt az államtudományi képzés doktori cím (dr. rer. pol.) használatára jogosít, szemben a közigazgatás-szervező szakkal.¹²¹⁶ Harmadrészt – és ez a legfontosabb a két képzés elhatárolása szempontjából – bár mindkét képzés hasonló tartalommal rendelkezik, az államtudományi mélyebb ismeretátadást nyújt a közigazgatás-szervező képzéshez képest.¹²¹⁷ Ez összefüggésben van a negyedik szemponttal is, miszerint az államtudományi képzés céljai kifejezetten rögzítik (és ezzel a képzési céloknak többlettartalmat adnak), miszerint a „képzés célja az állam feladatával, szervezetével és működésével kapcsolatos tudást komplexen, az állami humántőkét rendszerszemlélettel kezelni tudó, magas szintű tervezési, stratégiai, elemzési és vezetői feladatot ellátni képes

¹²¹¹ KKK 3. melléklet, Fejlesztéspolitikai programmenedzsment mesterképzési szak, 8. pont.

¹²¹² A szakindítás háttéréről lásd PATYI–KISS 2016: 492–495.

¹²¹³ GYÖRGY 2019b: 115–116.

¹²¹⁴ KKK 3. melléklet, Államtudományi mesterképzési szak osztatlan képzés, 7. pont.

¹²¹⁵ KK: 2. melléklet, Közigazgatás-szervező alapképzési szak, 4. pont. Lásd továbbá KKK 3. melléklet, Államtudományi mesterképzési szak osztatlan képzés, 4. pont.

¹²¹⁶ KKK 3. melléklet, Államtudományi mesterképzési szak osztatlan képzés, 2. pont.

¹²¹⁷ Lásd a képzés mintatantervét: *Közigazgatás-szervező alapképzési szak* [é. n.]. Érdemes összehasonlítani az államtudományi képzés mintatantervével: *Államtudományi osztatlan szak* [é. n.].

[...] szakemberek felkészítése a közszolgálati életpályára”.¹²¹⁸ Így például amíg közigazgatás-szervező szakon a hallgatóknak civilisztikát két féléven keresztül kell tanulniuk; addig államtudományi szakon négy féléven keresztül. Ugyancsak jó példa a mélyebb szintű ismeretátadásra, hogy amíg közigazgatás-szervező szakon az alkotmányjogot két féléven keresztül – alkotmányjog és az állam szervezete keretében – oktatják, addig államtudományi képzésen három féléven keresztül zajlik az alkotmányjogi ismeretek átadása (ez kiegészül még az összehasonlító alkotmányjogi ismeretekkel is). Végül szintén ezt támasztja alá, hogy amíg közigazgatás-szervező szakon a helyi önkormányzati ismereteket egy félévben, addig államtudományi szakon önkormányzati igazgatás és jog keretében két félévben oktatják.¹²¹⁹ A képzés generalista jellegét tovább erősíti, a közigazgatás-szervező szakhoz képest is, hogy nincsenek választható szakirányok, valamennyi államtudományi szakon tanuló ugyanazt a szakképzettséget szerzi meg.¹²²⁰

A közigazgatási mesterképzési szak 2015/2016. évi tanévtől felmenő rendszerben érvényes tanterve a közigazgatás-szervező alapképzési szakon elsajátított alapozó ismeretekre és szakmai törzsanyagra fűzte fel az új ismereteket. Ez hasonló szerkezeti felépülést jelentett, mint ami az államtudományi és közigazgatás-szervező szakok között fentebb megfigyelhető. A mesterképzés az alapképzéshez képest azonban inkább az elméleti oktatás irányába tolódott el. Így például, amíg a hallgatók alapképzésen alkotmányjogot, közpolitikát és közszolgálati jogot tanultak, addig mesterképzésen összehasonlító alkotmányjogot, összehasonlító közpolitikát és összehasonlító közszolgálati jogot kellett elsajátítaniuk; amíg alapképzésen közigazgatási alapismereteket, addig mesterképzésen közigazgatás-elméletet tanultak.¹²²¹ A képzés célja olyan, a közszolgálat iránt elkötelezett közigazgatási szakemberek képzése volt, akik elmélyült közigazgatás-tudományi ismeretek birtokában, alapos közjogi tudással felvértezve, az állam, a gazdaság és a társadalom működésének megértése mellett, a közmenedzsment különböző területein (így különösen a közszolgálati emberi erőforrás-menedzsmentben) jártasságot szerezve, a közigazgatási kommunikáció szervezésének, valamint a közigazgatás nemzetközi dimenziói elméletének, változásainak és működési gyakorlatának ismeretében képesek komplex közigazgatási feladatok ellátására, szervezeti és működési problémák felismerésére és hatékony

¹²¹⁸ KKK 3. melléklet, Államtudományi mesterképzési szak osztatlan képzés, 7. pont.

¹²¹⁹ *Közigazgatás-szervező alapképzési szak* [é. n.]. Összevetendő az államtudományi mintatanterv tanóra-, kredit- és vizsgaterveivel. *Államtudományi osztatlan szak* [é. n.].

¹²²⁰ Lásd KKK 3. melléklet, Államtudományi mesterképzési szak osztatlan képzés, 2. pont.

¹²²¹ Lásd *Közigazgatási mesterképzési szak tanterve* 2015. Érvényes: 2015/2016. évi tanévtől kezdődően, felmenő rendszerben.

kezelésére, szakirányú területeken speciális feladatellátásra.¹²²² Bár konkrétan nem olvasható ki az előbbi sorokból a képzés vezetési ismeretekre orientált jellege, ám a szakon elsajátítandó szakmai kompetenciák már konkrétan megfogalmazzák, hogy a szakon végzettek többek között alkalmasak stratégiai gondolkodásra, az állami és közigazgatási működés jelenségeinek elemzésére; irányítói, vezetői feladatkörök ellátására; valamint közzszolgálati személyzeti fejlesztési feladatok irányítására.¹²²³ Mivel a szaknak – a képzési célokból jól kiolvasható módon – döntően a vezetőképzés felé kellett volna orientálnia, ezért megindult – a kari hallgatói önkormányzat közbenjárása nyomán – a képzési tartalom felülvizsgálata is annak céljából, hogy a vezetéshez szükséges elméleti ismeretekkel szemben a gyakorlatias oktatásra kerüljön nagyobb hangsúly.

A tantervi felülvizsgálat alapján kisebb módosítások történtek,¹²²⁴ de átfogó módosításra csak 2020-ban került sor.¹²²⁵ Így például 2017-ben bekerült a képzési portfólióba a közzszolgálati menedzsment vagy a vezetési gyakorlat, de beépültek a munkáltatói jogok gyakorlására vonatkozó ismeretek is. Ugyanakkor a mesterszak alapozó ismereteinek és szakmai törzsanyagának magja nem változott (megmaradtak az összehasonlító és elméletorientált tantárgyak). 2020-ban az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar egyes szakjai tantervének módosításáról szóló kari tanácsi előterjesztés már jelzi a közigazgatási mesterképzési szak erőteljesebb átalakítását, amikor úgy fogalmaz, hogy „a külföldi közigazgatási mesterképzési szakok vezetőképzését megvizsgálva a vezetői kompetenciák fejlesztésére jelentős hangsúlyt kívánunk helyezni a képzés megvalósítása során”.¹²²⁶ Az átalakítás valóban a jelzett intenzitással történt, hiszen az elméleti jellegű tantárgyak zöme kötelezően választható tantárgy lett, s a törzsanyag kötelező tárgyai jelenleg döntően gyakorlatorientált jellegűek (ilyen például a szervezetfejlesztés, a szabályozás és kodifikáció, a helyi önkormányzati jogalkotás vagy a vezetői kommunikáció).¹²²⁷ Bár a képzések tartalmi szempontból jelentősen eltávolodtak egymástól, ennek ellenére

¹²²² 1/2015. (I. 14.) MvM rendelet a közigazgatási, a rendészeti, a katonai, a nemzetbiztonsági, valamint a nemzetközi és európai közzszolgálati felsőoktatás alap- és mesterképzési szakjainak meghatározásáról, e szakok képzési és kimeneti követelményeiről, valamint az alapképzés képzési ágairól (régii KKK) 3. melléklet, Közigazgatási mesterképzési szak, 7. pont.

¹²²³ Régi KKK 3. melléklet, Közigazgatási mesterképzési szak, 7.2. pont.

¹²²⁴ Lásd *Közigazgatási mesterképzési szak tanterve* 2017. Érvényes: 2017/2018. évi tanévtől kezdődően, felmenő rendszerben.

¹²²⁵ Lásd *Az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar egyes szakjai tantervének módosítása* 2020.

¹²²⁶ Lásd *Az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar egyes szakjai tantervének módosítása* 2020: 1. napirendi pont 4. pontjának h) eleme.

¹²²⁷ Lásd a képzés mintatantervét: *Közigazgatási mesterképzési szak* [é. n.].

a közigazgatási mesterszakra vonatkozó képzési és kimeneti követelményeket a mai napig nem módosította a jogalkotó. Így a KKK lényegében ugyanazt a célkitűzést és funkciót fűzi az 5 éves osztatlan mesterképzési szakhoz és a kétéves osztott mesterképzési szakhoz is, nevezetesen a közigazgatás vezetőinek képzését ígéri.

Végül foglalkozni kell a *kormányzás és vezetés* mesterképzési szak szerepével is az előbbi két generalista jellegű mesterszak viszonyában elhelyezve. Az NKE Szenátusa 2019-ben döntött az új mesterszak indításáról, és még ebben az évben Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság is támogatta az új szak indítását.¹²²⁸ A KKK szerint a képzés célja az államkormányzással kapcsolatos tudást komplexen, az állami erőforrásokat rendszerszemlélettel kezelni tudó, magas szintű tervezési, stratégiai, elemzési és vezetői feladatot ellátni képes; az állami feladatokat nemzetközi és regionális összefüggésekben is értelmezni tudó; a közpolitikai stratégiai tervezést és hatáselemzést átfogó ágazati, szakpolitikai költségvetési-gazdasági szemlélettel kezelő; a kormányzati modelleket, technikákat, az alapvető közjogi és közigazgatási jogi kereteket ismerő; az államszervezet, az államigazgatás hatékony változásmenedzsmentjére képes; az állami tevékenységet összehasonlító módszerrel és nemzetközi modellek szerint is szervezni tudó; az állami működést meghatározó és befolyásoló társadalmi és politikai, gazdasági és emberi tényezők átfogó ismeretének és megismerésének képességével rendelkező szakemberek felkészítése kormányzati és a közsférában ellátandó vezetői szakfeladatokra.¹²²⁹ Kicsit másképpen, de lényegében ez a képzés is ugyanazt a célt fogalmazza meg, amit az államtudományi szaknál korábban már felvillantottam. Ha azonban a mintatantervet áttekintjük, itt is azt láthatjuk, amit az államtudományi és a közigazgatási mesterszakok között; a képzés célja lényegében megegyező, a képzés tartalma azonban eltér egymástól. Ez azt jelenti, hogy az ismeretek itt is inkább menedzsment-szemléletet, s nem jogi és államtudományi megközelítést közvetítenek (szemben az államtudományi szakkal).¹²³⁰

A képzések párhuzamosságát, tartalmuk és megközelítésük eltéréseit azonban nem az NKE szakindításainak átgondolatlansága, hanem inkább a közigazgatás *munkaköri rendszerének* és az egyes szakokra épülő, egyértelmű generalista jellegű *karrierpályának* a hiánya, valamint az ezekből következő útkeresés okozza. Emellett utalni kell arra, hogy voltak ugyan kezdeményezések kifejezetten az államtudományi képzés helyének megtalálására, ám ezek nem vezettek valódi eredményre. 2017-ben készült egy törvénytervezet, amely a Kit. jelenlegi szakmai vezetői és szakmai

¹²²⁸ Lásd Az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar egyes szakjai tantervének módosítása 2020: 4. napirendi pont.

¹²²⁹ Lásd KKK: 3. melléklet, Kormányzás és vezetés mesterképzési szak, 8. pont.

¹²³⁰ Lásd a képzés mintatantervét: *Kormányzás és vezetés mesterképzési szak* [é. n.].

felsővezetői kategóriájába tartozó vezetőire írt volna elő *speciális képzési követelményeket*. A tervezet szerint 2023. január 1-jétől csak az tölthetett volna be a kormányzati igazgatásban vezetői pozíciót, aki elvégezte az államtudományi osztatlan mesterképzést.¹²³¹ A tervezet végül nem jutott el az Országgyűlés elé, de újabb lépésekről azóta sem lehet tudni.

Karrierpálya a képzés és a közigazgatás között

A képzés és a közigazgatás közötti karrierpálya nemzetközi lehetőségei

Nemzetközi viszonylatban számos *tehetségmenedzsment*-megoldással találkozhatunk.¹²³² Jó példa lehet az *ausztrál közzszolgálat* egyik módszere. Az Ausztrál Közzszolgálati Bizottság egyik fontos dokumentuma a Tehetségmenedzsment Kézikönyv, ami a közigazgatási szervek belső tehetséggondozó programjainak megvalósítását támogatja.¹²³³ Ugyancsak követendők lehetnek a *brit közzszolgálat* programjai. Ilyen program a *Civil Service Fast Track Apprenticeship*, amely egy kétéves graduális gyakornoki képzés. A jelentkezés feltétele legalább a 16. életév betöltése. A jelentkezésnek nincs felső korhatára, és a közzszolgálaton belülről is megpályázható a program. A program résztvevői fizetést kapnak, és gyakorlati tapasztalatokat szereznek, miközben ezzel együtt zajlik a képzésük is. A programmal kapcsolatos információk megtalálhatók a közzszolgálat központi honlapján, annak cél- és célcsoport-specifikus oldalain, és egyéb toborzási platformokon is. Ezt a programot jól egészíti ki a *Civil Service Fast Stream*. Ez egy posztgraduális program, amely a közzszolgálati szakemberek gyorsított előmenetelét támogatja. A programba való bejutás versenyvizsgálathoz kötött, csak diplomával rendelkezők pályázhatják meg. Minden ösztöndíjast 12–18 hónap időtartamban beosztanak valamelyik minisztériumhoz vagy más főhatósághoz, ahol számos belső egységet, feladatot és munkakört ismertetnek meg velük. A közzszolgálati munka legalább három alapvető típusában kell elmélyült ismereteket szerezniük: a közzszolgáltatások nyújtását biztosító igazgatási-végrehajtási feladatokban, a politikaalakításban, végül a funkcionális feladatokban. A program teljesítését követően a résztvevők bekerülhetnek a főtisztviselői karba. A programot

¹²³¹ Forrás: Előkészítő-koordinációs egyeztetési (szakszervezeti konzultációs) munkaanyagok.

¹²³² Részletesen lásd CSÓKA–KREPELKA 2018.

¹²³³ MÓRÉ 2018a: 103.

Nagy-Britanniában az egyik legjobb végzettségnek tekintik, ezt bizonyítja, hogy számos rangsorban az elsők között végzett.¹²³⁴

A lengyel közszolgálati törvény rendelkezései értelmében a közszolgálati alkalmazottak két módon – minősítési eljárás teljesítésével (*procedurę kwalifikacyjną*) vagy a Nemzeti Közigazgatási Iskolában (*Krajowa Szkoła Administracji Publicznej*) megszerzett végzettséggel (lényegében *fast streamer* pályán, gyorsított előmenetellel) – válhatnak köztisztviselővé.¹²³⁵

A képzés és a közigazgatás közötti karrierpálya hazai alapjai

A magyar közigazgatás közszolgálati törvényei lehetővé teszik az *ösztöndíjas foglalkoztatást*.¹²³⁶ Az utóbbi években ilyen ösztöndíjprogram a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram (a továbbiakban: MKÖ). A program lehetőséget kínál a tehetséges pályakezdő szakemberek számára, hogy szakmai karrierútjukat a hazai és nemzetközi közigazgatásban szerzett munkatapasztalattal alapozzák meg.¹²³⁷

A szakmai gyakorlatok tágabb kereteit jogszabályok határozzák meg. Az NKE egyes képzéseinek szakmai gyakorlati követelményeit a KKK fogalmazza meg. Minden vizsgált képzésnél úgy fogalmaz a KKK, hogy „a hallgató számára közszolgálati szakmai gyakorlat teljesítése a szak tantervében kritériumkövetelményként előírható”. Tehát a KKK az NKE-re bízta a döntést abban a kérdésben, hogy előírja-e az érintett szakokon a szakmai gyakorlati követelményt. Ennek alapján az államtudományi mesterképzésen kötelező 12 hét egybefüggően a képzés 10. félévében, a közigazgatás-szervező alapképzésen pedig szabadon választható, melynek időtartama 5 hét az 1. tanévet követően, aminek teljesítéséért a hallgatók 4 kreditet kapnak. A többi vizsgált képzésen jelenleg nincs előírva szakmai gyakorlat teljesítése a hallgatók számára. A szakmai gyakorlatról a hallgatóknak teljesítési igazolást kell leadniuk az NKE Oktatásszervezési Osztályán.¹²³⁸ Egy *kutatás* arra mutatott rá, hogy a hallgatók, a fogadó szervezetek és az egyetemek oktatói, képviselői egyaránt fontosnak tartják a szakmai gyakorlatot. A szakmai gyakorlatok megvalósulását illetően azonban már árnyaltabb eredmények születtek. A nappali tagozaton tanulók rendkívül magas százaléka szerint kevésbé vagy egyáltalán nem hasznos a gyakorlat a valóságban, s 90% felett volt azok véleménye, akik egyetértének a szakmai

¹²³⁴ GYÖRGY 2019d; SUHAJDA 2018: 57–82.

¹²³⁵ Lengyel közszolgálati törvény 40–51 §. Lásd továbbá MROCZKA 2012: 59–62.

¹²³⁶ Például Kit. 88. §.

¹²³⁷ Lásd a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram honlapját: <https://mkoprogram.hu/>.

¹²³⁸ MÉHES–TISCHLER 2021.

gyakorlati rendszer megújításának szükségességével. A kutatás szerint a következő okok eredményezhetik a hallgatók ellenérzéseit: a szakmai gyakorlati helyek között rendkívül nagy „szórás” tapasztalható, ami azt jelenti, hogy amíg vannak helyek, ahol „a hallgatók az érdeklődési körüknek, felkészültségüknek megfelelő feladatokat és mentori támogatást is kapnak”, addig más helyeken „felesleges, monoton vagy éppen marginális tevékenységet végeznek”. Mindez negatívan befolyásolja a hallgatók pályamotivációját. A kutatás kiemeli, hogy a szakmai gyakorlat rövid időtartama sem segíti a hasznosulást.¹²³⁹

*A vezetői előmenetel szabályai és lehetőségei
a magyar közigazgatásban*

Ha a közigazgatási vezetők generalista jellegű képzéséről és a karrierpálya hiányáról beszélünk, akkor nem kerülhető meg a *vezetői előmenetel* közzszolgálati jogi szabályozása, és érdemes röviden kitérni a *vezetői utánpótlási adatbázis* alkalmazásának lehetőségeire is.

A vezetői előmenetel szabályai a közzszolgálati törvényekben

Röviden szükséges áttekinteni tehát, hogy milyen képesítési követelményeket fogalmaznak meg az egyes közzszolgálati törvények a *főosztályvezetőkkel* és az *osztályvezetőkkel* szemben.¹²⁴⁰

A *Kttv.* egyértelműen fogalmaz, amikor úgy rendelkezik, hogy vezetői kinevezést csak felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy ez utóbbi alól mentesítéssel rendelkező kormánytisztviselő kaphat.¹²⁴¹ A *Kit.* ugyanakkor nem ír elő további általános jellegű feltételeket a szakmai vezetőkkel szemben a kormánytisztviselőkhöz képest.¹²⁴² Az egyes konkrét vezetői pozíciókhoz köti azok többletfeltételeit.¹²⁴³ Érdemes megemlíteni, hogy a *Kit.* szerint

¹²³⁹ Lásd SZAKÁCS É. 2023.

¹²⁴⁰ Maradva a generalista szemléletnél, azokkal a vezetői pozíciókkal nem foglalkozom e fejezet részben, amelyek nem fordulnak elő olyan nagy számban egy közigazgatási szervtípuson belül.

¹²⁴¹ *Kttv.* 129. § (2) bek.

¹²⁴² *Kit.* 250/A. §. Lásd még S. HORVÁTH – VÉRTESY 2021: 762.

¹²⁴³ Lásd például az igazgatóra vonatkozó kinevezési feltételeket, s ezek között a képesítési többletkövetelményeket. *Kit.* 251. §.

a főosztályvezetői és az osztályvezetői álláshely betöltéséhez szükséges feltételeket kormányrendelet állapítja meg.¹²⁴⁴ Ilyen kormányrendelet mind a mai napig nem született. A *Küt.* sem állapít meg speciális képesítési szabályokat a szakmai vezetőkre, így erről a jogállási törvények rendelkezhetnek.¹²⁴⁵ Az *Ogytv.* nem zárja ki a *Kttv.* rendelkezéseit, így a fent idézett szabályok az Országgyűlés Hivatalában dolgozó főosztályvezetőkre, főosztályvezető-helyettesekre és osztályvezetőkre is alkalmazandók.¹²⁴⁶ Az *Ásztv.* viszont nem rendeli alkalmazni a *Kttv.* szabályait, a számvevőkhöz képest többletkövetelményeket azonban nem határoz meg a vezetői munkakört betöltőkkel szemben (bár a számvevőkkel szemben eleve előírja a felsőfokú végzettséget).¹²⁴⁷ A *NAV szjtv.* részletesen meghatározza a vezetői kinevezés képzettségi követelményeit.¹²⁴⁸ Alapvető rendelkezése, hogy vezetői kinevezést csak jogszabályban meghatározott szakirányú felsőfokú iskolai végzettségű foglalkoztatott kaphat.¹²⁴⁹ Végül a *Hszt.* szintén nagy alapossággal határozza meg a rendvédelmi alkalmazott vezetői munkaköri osztályba való kinevezésének feltételeit, aminek alapja a felsőfokú végzettség.¹²⁵⁰

Vezetői utánpótlási adatbázis és vezető kiválasztás

Bár a *Kttv.* említést tesz a vezetői utánpótlási adatbázisról, ám valódi normatartalom mostanáig nem kapcsolódott e rendelkezéshez (az *Ogytv.* és az *Ásztv.* sem tartalmaz ilyen adatbázist).¹²⁵¹ A *Kit.*, a *Küt.* és a *NAV szjtv.* ugyancsak nem rendelkezik ilyen jogintézménnyel. A *Hszt.* azonban lehetővé teszi az utánpótlási és vezetői adatbankba való bekerülést. Ez ugyanakkor csak a hivatásos állományra vonatkozik.¹²⁵² Vezetőkiválasztásra a kiválasztási eljáráshoz hasonlóan lehetőséget biztosít a korábban már említett kormányrendelet a *Kit.* és a *Kttv.* hatálya alatt.¹²⁵³ A jogintézmény működésére vonatkozó, közelmúltban készült kutatás szerint azonban „a szervezetek nem használják a modern humánerőforrás-gazdálkodási módszereket

¹²⁴⁴ *Kit.* 263. § (3) bek.

¹²⁴⁵ *Küt.* 1. § (3) bek.

¹²⁴⁶ *Ogytv.* 124/B. § (8) bek.

¹²⁴⁷ *Ásztv.* 15. § (1) bek., 17. §, 21/A. §.

¹²⁴⁸ *NAV szjtv.* XV. fejezet.

¹²⁴⁹ *NAV szjtv.* 140. § (1) bek.

¹²⁵⁰ *Hszt.* 288/U. § (2) bek.

¹²⁵¹ *Kttv.* 130. § (5) bek.

¹²⁵² *Hszt.* 277–279. §, 289/W. §.

¹²⁵³ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 12–24. §.

a vezető kiválasztás terén”.¹²⁵⁴ Ennek fő okaként jelölik, hogy egy egységes, központosan tervezett rendszert, amely kötelező jelleggel határozza meg a kiválasztás folyamatát, nem tartanak megfelelő megoldásnak. Helyette inkább elfogadnának olyan módszertani támogatást, ami kiválasztási eszközök és módszerek közötti szabad választást engedne számukra.¹²⁵⁵

A továbbképzés jellemzői a magyar közigazgatásban

A Kit. a továbbképzés vonatkozásában viszonylag szűken fogalmaz, és mindössze néhány általános szabályt rögzít.¹²⁵⁶ Ezek közül kiemelendő, hogy a kormánytisztviselő *köteles és jogosult* a Kormány, a kormányzati igazgatási szervet vezető, irányító vagy felügyelő miniszter (a továbbiakban: miniszter), valamint a munkáltatói jogkör gyakorlója által előírt képzésben, továbbképzésben, átképzésben vagy közigazgatási vezetőképzésben részt venni.¹²⁵⁷ A kötelező képzések részletes szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg.¹²⁵⁸ A kormánytisztviselő továbbképzési kötelezettségének az úgynevezett *egyéni továbbképzési terv* alapján kell hogy eleget tegyen.¹²⁵⁹ Az egyéni továbbképzési terv tartalmazza a közzszolgálati és belső továbbképzéseket, valamint a Kormány és a miniszter által előírt kötelező képzéseket.¹²⁶⁰ Megváltozott azonban a beszámítható *továbbképzési programok aránya*. Amíg a korábbi szabályok szerint a belső továbbképzési programok legfeljebb az előírt kötelezettség 25%-áig voltak beszámíthatók a továbbképzési kötelezettségek teljesítésébe, addig az új szabályozás szerint a belső továbbképzés aránya a tárgyévi továbbképzési kötelezettség legfeljebb 50%-a lehet.¹²⁶¹ A közzszolgálati képzéseket a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem biztosítja.¹²⁶² A belső továbbképzési programok belső képzőintézmény, felsőoktatási vagy felnőttképzési intézmény, valamint más, egyéni vagy közösségi

¹²⁵⁴ BOKODI – MALÉT-SZABÓ – PANKÁR 2018: 12–13. Lásd a vezető kiválasztás nemzetközi gyakorlatára vonatkozó nemzetközi gyakorlatot: BOKODI–CSÓKA 2018.

¹²⁵⁵ BOKODI – MALÉT-SZABÓ – PANKÁR 2018: 12–13.

¹²⁵⁶ Lásd Kit. 97. §.

¹²⁵⁷ Kit. 97. § (1) bek.

¹²⁵⁸ Lásd 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről.

¹²⁵⁹ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (1) bek., 10. § (1) bek.

¹²⁶⁰ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 10. § (3) bek.

¹²⁶¹ 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közzszolgálati tisztviselők továbbképzéséről 9. § (5) bek. Lásd még 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (3) bek.

¹²⁶² 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § 5. pontja.

tanulási formával is biztosíthatók.¹²⁶³ További változás történt a *továbbképzési időszakok tartamában*. A továbbképzési időszak időtartama a Kttv. rendszerében négy év volt (és a törvény hatálya alatt álló tisztviselők esetében még mindig anyyi). Ezzel szemben az új továbbképzési rendszerben ez a vonatkozó tárgyévre korlátozódik.¹²⁶⁴ A továbbképzési kötelezettségek mérése ugyanakkor továbbra is *tanulmányi pontrendszerben* történik.¹²⁶⁵ A kötelezően teljesítendő tanulmányi pontok mértékét azonban nem a kormányrendelet határozza meg, hanem a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt róla.¹²⁶⁶

A kormányhivatalok e jogintézmény vonatkozásában megtartották specialitásukat. Ennek megfelelően a kormányhivatali kormánytisztviselő a továbbképzési kötelezettségét a kormánytisztviselőt foglalkoztató *területi kormányzati igazgatási szerv*, valamint a Kormány által meghatározott továbbképzéssel teljesíti.¹²⁶⁷ A továbbképzés itt is tervszerűen, egyéni továbbképzési tervek alapján történik. A továbbképzés két részre tagozódik; *belső és közszolgálati képzésre*.¹²⁶⁸ A munkáltatói jogkör gyakorlója a tárgyévben meghatározott továbbképzési kötelezettség teljesítését évente tanulmányi pontokkal tárgyév február 28-áig határozza meg.¹²⁶⁹ Lényeges különbség ugyanakkor a központi kormányzati igazgatási szerveknél bemutatott szabályokhoz képest, hogy a belső továbbképzések aránya legfeljebb az előírt kötelezettség 25%-a lehet.¹²⁷⁰

Összegzésképpen tehát, megszűnt a jogszabály által egységesen előírt továbbképzési kötelezettség, programminősítés és tanulmányi pontrendszer. A szervek saját maguk állapíthatják meg a tárgyévi továbbképzési kötelezettség alapján teljesítendő tanulmányi pontok mértékét, valamint a belső továbbképzések tekintetében

¹²⁶³ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (3) bek.

¹²⁶⁴ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 10. § (2) bek. Lásd még 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.

¹²⁶⁵ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (4) bek.

¹²⁶⁶ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 9. § (3)–(4) bek. Lásd még 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (4) bek.

¹²⁶⁷ Lásd 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet, 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról. Ez utóbbit 2022-ben felváltotta a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet.

¹²⁶⁸ 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 12. § (1) bek. Lásd még 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (1) bek.

¹²⁶⁹ 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 17. § (2) bek. Lásd még 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 17. § (2) bek.

¹²⁷⁰ 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 12. § (2) bek. Lásd még 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (2) bek.

az egyes továbbképzési programok tanulmányi pontjainak értékét.¹²⁷¹ A központi és területi kormányzati igazgatási szerv közszolgálati szabályzatában alakíthatja ki az általa szervezett belső továbbképzési programok jóváhagyásának rendjét.¹²⁷² A továbbképzésnek nincs garantált előmeneteli jogkövetkezménye.

A Kit. a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői számára nem teszi kötelezővé sem a *közigazgatási alapvizsga*, sem a *szakvizsga* letételét. A munkáltató döntése függvényében azonban figyelembe veheti, és közszolgálati szabályzatában, utasításában vagy határozatában rendelkezhet ezek előírásáról, mint az álláshely betöltésének *szakmai feltételeiről*.¹²⁷³

Nagyon röviden indokolt áttekinteni a *többi közszolgálati törvény* szabályozását. Amíg a kormányzati igazgatás esetében decentralizáció szemtanúi lehetünk, addig a különleges jogállású szervek továbbképzési rendszerének szabályozása esetében inkább egyfajta keret- és háttérszabályozás-jellegű centralizáció figyelhető meg,¹²⁷⁴ a köztisztviselők éves továbbképzési kötelezettségéről egy nemrég hatályba lépett kormányrendelet rendelkezik.¹²⁷⁵ Ennek szabályai szerint a belső továbbképzések aránya 50% lehet.¹²⁷⁶ Ettől ugyanakkor eltérő szabályok is megállapíthatók¹²⁷⁷ (így például a Gazdasági Versenyhivatal el is tér).¹²⁷⁸ Az országgyűlési köztisztviselőkre e jogintézmény vonatkozásában is „különutas” szabályozás vonatkozik. Az Országgyűlés Hivatala SZMSZ-ben eltérő szabályokat állapíthat meg az országgyűlési köztisztviselői képzésre és továbbképzésre.¹²⁷⁹ Az Ásztv. megfelelően alkalmazni rendeli a Kttv. 8o. § (1), (2b) és (3)–(5) bekezdését. Mindez azt is jelenti, hogy a továbbképzést a számvevők esetében nem a Nemzeti Közszolgálati Egyetem biztosítja.¹²⁸⁰ Ezzel összhangban az Ásztv. úgy fogalmaz, hogy az Állami Számvevőszék elnöke külön jogszabályokban meghatározottak szerint szakmai képzést szervezhet.¹²⁸¹ Ezt az SZMSZ kiegészíti, amely szerint az Állami Számvevőszék alkalmazottjai szakmai

¹²⁷¹ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (4) bek.

¹²⁷² 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. § (1) bek.; 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 12. § (5) bek. Lásd még 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (5) bek.

¹²⁷³ Kit. 58. § (2)–(3) bek.

¹²⁷⁴ Küt. 103/B. §.

¹²⁷⁵ 499/2021. (VIII. 18.) Korm. rendelet a különleges jogállású szervek által közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak képzéséről, továbbképzéséről, valamint egyes továbbképzési tárgyú Korm. rendelet módosításáról.

¹²⁷⁶ 499/2021. (VIII. 18.) Korm. rendelet 3. § (2) bek.

¹²⁷⁷ Küt. 48. § (2) bek.

¹²⁷⁸ Tptv. 43/A. § (1) bek.

¹²⁷⁹ Ogytv. 124/O. §.

¹²⁸⁰ A Kttv. nem alkalmazható rendelkezését lásd Kttv. 8o. § (2) bek.

¹²⁸¹ Ásztv. 13. § (2) bek. k) pontja.

és egyéb jellegű továbbképzésre kötelezhetők.¹²⁸² A rendvédelmi alkalmazottak esetében a továbbképzési rendszer biztosítja a rendvédelmi alapismeretek, valamint a munkakörhöz kapcsolódó szakmai ismeretek elsajátítását.¹²⁸³ Végül szintén külön továbbképzési rendszerben zajlik a NAV foglalkoztatottjainak továbbképzése, amelyet általános szabály szerint a NAV humánerőforrás-fejlesztési feladatokat ellátó intézete biztosít.¹²⁸⁴ Fontos szabály, hogy a foglalkoztatottnak meghatározott időn belül teljesíteniük kell a munkakörüknek megfelelő, munkáltatói jogkör gyakorlója által előírt alapképzést.¹²⁸⁵

A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYI ÁLLOMÁNY VÉLEMÉNYE
A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY TARTALMÁNAK
LEHETSÉGES SZABÁLYOZÁSI IRÁNYAIRÓL 2018 ELŐTT

A Nemzeti Közzolgálati Egyetemen 2018-ban *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* című projekt keretében több kutatás is foglalkozott a közigazgatás személyi állományának élet- és munkakörülményeivel, társadalmi helyzetével.¹²⁸⁶ Az alábbiakban e szociológiai jellemzők legfontosabb megállapításait ismertetem. Az empirikus adatok ugyanis fontos adalékokat adhatnak a jogi szabályozás koncepciójának kialakításához.

*A közzolgálati tisztviselők helyzetére
vonatkozó kutatás általános kérdései*

A kutatás többek között a közzolgálati szervezetek vezetési és irányítási rendszereivel, működésük sajátosságaival; a munkahelyi és magánéleti stressz hatásaival; a közzolgálaton belüli munkakörülményekkel; a közzolgálati szervezetek kommunikációjának és integritásának helyzetével; a közzolgálati karrierrel és az ösztönzésmentedzsmenttel; a közzolgálati tisztviselők fejlesztésével, szakmai és intellektuális jellemzőivel foglalkozott. A kutatás a közzolgálati tisztviselők körébe sorolta az állami tisztviselőket, a kormánytisztviselőket, a köztisztviselőket, illetve a rendvédelem és a NAV hivatásos állományát. (Emellett azonban a vizsgált közzolgálati szervezeteknél dolgozó

¹²⁸² Állami Számvevőszék SZMSZ 41. § (12) bek.

¹²⁸³ Hszt. 288/Q § (7) bek.

¹²⁸⁴ NAV szjtv. 95. § (7) bek.

¹²⁸⁵ NAV szjtv. 95. § (3) bek.

¹²⁸⁶ Egyfelől lásd STRÉHLI-KLOTZ – SZAKÁCS G. 2020. Másfelől lásd SZAKÁCS G. 2020a.

közalkalmazottakra, munkavállalókra és a nyugdíjasként foglalkoztatottakra vonatkozó adatokat is felhasználták.) A kutatás két, külön lefolytatott *kérdőívre* épült, ezek közül az egyik online felületeken keresztül gyűjtötte össze a válaszadó állampolgárok véleményét, míg a másik egy belügyminisztériumi platform felhasználásával a közszolgálati tisztviselők véleményét.¹²⁸⁷

*A közszolgálati tisztviselők helyzetére vonatkozó
kutatás főbb megállapításai*

A *belső környezet hatásainak* vizsgálatával összefüggésben az egyes tényezők *szakterületek szerinti* vizsgálatakor jelentős *eltérések* mutatkoztak a közigazgatás és a rendvédelem, valamint ennél ugyan kisebb mértékben, de az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás között.¹²⁸⁸ A felsővezetők pozitívabb véleménnyel voltak a beosztottaknál, ám érdekes tanulsága a kutatásnak, hogy a középvezetők voltak a leginkább kritikus véleménnyel a felvett kérdésekkel kapcsolatban. A *közszolgálati tisztviselők jellemzőivel* kapcsolatban Szakács Gábor megjegyzi, hogy lényegében „egyszerre van jelen az állandóság és a folyamatos, kismértékű, a versenyszektornál lassúbb ütemű változás”.¹²⁸⁹

A közszolgálati szervezetek *irányítási és vezetési rendszereivel* kapcsolatban pozitív jellemző, hogy a megkérdezettek többsége a szervezeti kultúrát ismeri, elfogadja, s így saját értékrendjével összeegyeztethetőnek tartja. Ennek közvetítőjeként nem a különféle kiadványokat, etikai kódexeket jelölték meg, hanem a vezetők példamutatását. Ennek ellenére a kutatás rámutat arra, hogy a humánstratégia szervezeti stratégiához való illeszkedését sokan kifogásolták. A válaszadók emellett általánosan is bizonytalanok voltak a HR szervezeti működésre gyakorolt hatását illetően. A kutatás ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy az egyéni teljesítményértékelés pozitív hatásáról a válaszadók többsége mind a mai napig nincs meggyőződve.

A *munkavégzés jellemzői* kapcsán a kutatás megállapítja, hogy „a jelenleg is feltárt problémák, a hierarchikus rendszerből is adódó, a munkavégzésben és a vezetésben, illetve az irányításban kimutatott indokolatlan átfedések egyaránt szükségessé tennék a munkakörelemzések és a munkakör-értékelések szakszerű, visszatérő alkalmazását”.¹²⁹⁰ A kutatás külön foglalkozik a beosztott irányítói munkakörök helyével és szerepével, amelyek nem tűnnek egyértelműen rendezettnek. A *foglalkoztatás*

¹²⁸⁷ SZAKÁCS G. 2020b: 18–21.

¹²⁸⁸ SZAKÁCS G. 2020c: 305.

¹²⁸⁹ SZAKÁCS G. 2020c: 306.

¹²⁹⁰ SZAKÁCS G. 2020c: 307.

biztonságát a megkérdezett közszolgálati tisztviselők összességében jónak ítélték meg. Noha az erkölcsi, az egzisztenciális és kisebb mértékben az anyagi biztonság jövőképe is inkább a pozitív tartományba esik, ugyanakkor a munkahely elvesztésétől mégis viszonylag sokan tartanak. A kutatás azt a következtetést vonja le, hogy az anyagi biztonság stabilabb alapokra helyezése vélhetően növelné a közszolgálatot életpályaként választók arányát. Az eredmények ugyanis azt mutatják, hogy a legtöbben rövid távon gondolkodnak a közszolgálati munkavégzésben. Bár a megkérdezettek szerint a munkahelyi légkör jónak mondható, ennek ellenére nem kifogástalan. Szerintük az átlátható működésen, a munkatársak tájékoztatásán és az őket érintő döntésekbe való bevonáson lehetne még mit fejleszteni. A *fluktuáció* növekedést mutat a kutatás szerint, s „a munkahelyek többségénél érzékelhetően nem hoznak megfelelő intézkedéseket a munkaerő megtartása érdekében például a versenyképes bér- és juttatási rendszer kiépítésével, a munkakörülmények javításával”.¹²⁹¹

A kutatás a *közszolgálati karrierrel* kapcsolatban azt az általános következtetést fogalmazza meg, amely szerint „a jelenleg alkalmazott karriermenedzsment-megoldások és a munkatársak által elvárt lehetőségek biztosítása között jelentős ellentét feszül”.¹²⁹² A megkérdezettek ezzel összefüggésben viszont pozitív véleménnyel voltak például a *kiszámítható előmenetellel* és a *szakmai képzésekkel* kapcsolatos kérdéseknél. Fontos tanulság, hogy a megkérdezettek a rendszeren belül szeretnének előrejutni, amíg a karriermenedzsment-eszközök (például munkaköri karrierutak, utánpótlási adatbankok) ezt lehetővé teszik. A közszolgálati karrierrel szoros összefüggésben a kutatás foglalkozott az *ösztönzésmenedzsmenttel* is. Itt fontos következtetés, hogy célszerű volna a munkakör-értékelés bevezetése, aminek köszönhetően az alacsonyabb bérezési és besorolási kategóriákba soroltak számára is kedvezőbb díjazás, magasabb presztízs társítható. (Ez utóbbiak hiánya ugyanis komoly problémaként mutatkozik a kutatás szerint.)

A kutatás *összességében* nagyon hasonló következtetésre jut, mint amire magam is jutottam a közszolgálati törvények mögött meghúzódó *jogpolitikai célok* vizsgálata során. Szakács Gábor megfogalmazása szerint ugyanis a „hosszú távú stratégiai tervezést, építkezést nem célszerű a pillanatnyi érdekek oltárán feláldozni, és a »tűzoltás« kizárólagos módszerével válaszolni a felmerülő kihívások többségére”.¹²⁹³

¹²⁹¹ SZAKÁCS G. 2020C: 308.

¹²⁹² SZAKÁCS G. 2020C: 309.

¹²⁹³ SZAKÁCS G. 2020C: 311.

6.

A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETI RENDSZERÉNEK EGYSÉGES KERETSZABÁLYOZÁSA – DE LEGE FERENDA

A SZERVEZETI ÉS KÖZSZOLGÁLATI TÖRVÉNY FELÉPÍTÉSE, A SZEMÉLYZETPOLITIKAI SZERVEK SZEREPE

A fentiek alapján megállapítható, hogy az államigazgatási szervekre és személyi állományra vonatkozó jogi szabályozás *széttöredezett* a Kit. hatálybalépésével.¹²⁹⁴

A szervezeti törvény szerkezete

A fejezet eredményeire támaszkodva azt gondolom, hogy a közigazgatási szervezeti és közszolgálati jogi szabályozás önálló törvényi kereteket igényel (noha ellenkező példát is találhatunk erre a nemzetközi gyakorlatban). Ennek megfelelően a *szervezeti törvény* hatálya kiterjedne az államigazgatási szervek felépítésére és működésére, valamint az e szervekhez kapcsolódó politikai szolgálati¹²⁹⁵ és biztonsági jogállás és jogviszony szabályaira. Az egységes szabályozás gondolata önmagában nem tekinthető újnak sem a jogalkotási előzmények, sem pedig a szervezeti joggal foglalkozó szakirodalom ismeretében. Egységes szervezeti törvény bevezetése melletti érvek köréből a Jat. fentiekben hivatkozott rendelkezésein túl az úgynevezett *jogalkotási minőség operacionalizálható elemeivel* történő összhang biztosítására – így például a belső és külső koherencia biztosítása, a világosság, az érthetőség, az átláthatóság, a jogelveknek való megfelelés; pontosság egyértelműség – hívom fel a figyelmet.¹²⁹⁶ Álláspontom szerint önálló szervezeti kódex megalkotása ugyanis kizárólag a felsorolt

¹²⁹⁴ Lásd HEGYESI–LUDÁNYI 2021a: 15–29.

¹²⁹⁵ Egyetértve Kiss Györggyel, ez a szint a feladatok jellege miatt sokkal inkább kötődik az adott politikai döntéshozóhoz, mint általában a mindenkori hatalomgyakorlóhoz. KISS 2019a: 318–319.

¹²⁹⁶ Részletesen lásd SEBŐK–MOLNÁR 2020: 43–44.

elvek figyelembevételével, egységes koncepció alapján, a hatályos szabályozás újragondolásával lehetséges. A szervezeti törvény *szervi hatálya* kapcsán legalább két lehetséges út mutatkozik: az egyik, hogy a jogalkotó valamennyi államigazgatási szervre (beleértve a jelenlegi központi államigazgatási szerveket, valamint a területi államigazgatási szerveket), vagy kizárólag csak a központi államigazgatási szervekre rendeli alkalmazni a törvényt.¹²⁹⁷ Tekintettel arra, hogy a területi államigazgatás 2010 óta tartó változásai következményeként a kormányhivatalok nagyméretű „megaszervezetekké” váltak, valamint vezetőik (a főispánok), politikai vezetők, jogállási szabályaik meghatározását szintén a szervezeti törvény keretei között tartom elképzelhetőnek. Az államigazgatási szervek egységes szabályozása melletti érveket erősítik továbbá, hogy az *irányítás és felügyelet*, mint az államigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer és működés lényegi elemei,¹²⁹⁸ a központi szervek és területi államigazgatási szervek esetében is értelmezendők.

A közzszolgálati törvény szerkezete

A *közzszolgálati törvény*¹²⁹⁹ hatálya a közigazgatási tisztviselők (szakmai vezetők és tisztviselők) szolgálati jogviszonyára vonatkozna.¹³⁰⁰ Úgy vélem, hogy az egyes igazgatási ágazatok és szervek nem tekinthetők teljességgel homogénnek (sem a foglalkoztató szerv, sem a foglalkoztató szervnél történő munkavégzés jellemzői alapján), így az itt dolgozó tisztviselők közzszolgálati jogi szabályozása sem történhet teljesen azonosan (és minden bizonnyal a kormányzati személyzetpolitika sem terjedhet ki rájuk egységesen).¹³⁰¹

György István¹³⁰² és Hazafi Zoltán álláspontjával egyetértek, miszerint az *államhatalmi szerveket* „*kiszolgáló hivatalokban* végzett közigazgatási jellegű feladatok azt indokolják, hogy jogállásuk (az egységes közzszolgálati törvény) hatálya alatt nyerjen jogi szabályozást”.¹³⁰³ Mint arra szintén rámutatnak az imént idézett

¹²⁹⁷ Ez utóbbi esetében tulajdonképpen a Ksztv.-vel megegyező keretokről beszélhetünk.

¹²⁹⁸ Lásd BALÁZS 2021: 262.

¹²⁹⁹ Lásd mások javaslatát, amelyekre részben javaslataim is épülnek. PRUGBERGER 2014: 1–8. A keretjellegű közzszolgálati törvény gondolata már korábban is megfogalmazódott a hazai közzszolgálati jogalkotással foglalkozó szakirodalomban. Lásd SIPOS-SZABÓ 2008b: 49.

¹³⁰⁰ A terminológia bővebb kifejtéséhez lásd GYÖRGY 2019c: 99–110.

¹³⁰¹ A kivételeket elsősorban az államhatalmi szervek hivatalai jelentik.

¹³⁰² György István egy későbbi kutatásban az államhatalmi szervek hivatalai vonatkozásában egyértelműen a különálló szabályozást támogatja. GYÖRGY 2019c: 108.

¹³⁰³ HAZAFI 2014: 39.

szervek, az *autonóm államigazgatási szervek* és az *önálló szabályozó szervek* személyi állományának megítélése lényegében attól függ, hogy a Ksztv. terminológiája szerint központi államigazgatási szerveknek tekintjük-e azokat, vagy sem, és inkább a kormánytól való függetlenségre, a szervezeti autonómiára helyezünk a hangsúlyt (ez utóbbi szempont az önkormányzati igazgatási szervek személyi állományának helyzetéről is dönthet). György István egy közbülső megoldást támogat, szerinte optimális megoldás az lenne, ha az akkor hatályos (Kttv.) szövegéből kikerülnének ezek a szervek, ugyanakkor a jogállási törvények utalnának a Kttv. mint háttérszabályozás alkalmazására.¹³⁰⁴ Hazafi Zoltán ettől eltérően, egyértelműen ellenzi a szervek kiemelését a Kttv. hatálya alól. Érvelése szerint „az egységes kormányzati személyzetpolitika alóli kikerülés vagy a kormányzati személyzetpolitikán belüli differenciálódás [...] hatása komoly kockázatokat jelenthet a személyzeti működés, s azon keresztül a közigazgatás hatékonyságára”.¹³⁰⁵ Mindezek tükrében helyesnek tartom a Küt. hatállyal kapcsolatos megközelítést, amely alapján az államhatalmi szervek hivatalait, az autonóm államigazgatási szerveket és az önálló szabályozó szerveket közszolgálati jogi szempontból hasonlóknak tekinthetjük (kiegészülve az olyan szervekkel, mint például a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága). Ugyanakkor nem látom szükségesnek sem a szigetszerű jogállási szabályozás primátusát, sem az egységes kormányzati személyzetpolitika fenntartását.

A *rendvédelmi szervek igazgatási feladatokat ellátó személyi állománya* esetében véleményem szerint a kérdés úgy fogalmazható meg, hogy a rendvédelmi (jellegű) szerv funkcionális vagy a közigazgatási tevékenységeket végző személyi állomány egységessége fontosabb-e. A közszolgálati jogalkotás trendjei közelmúltban egyértelmű állásfoglalásra utalnak. Javaslatomban – tekintettel arra, hogy a későbbiekben munkaköri rendszer bevezetését szorgalmazom – ezt a kérdést a közszolgálati alkalmazottak által ténylegesen ellátott közigazgatási tevékenységek oldaláról közelítem. A közszolgálati törvény bizonyos mértékig tehát valamennyi idetartozó személyi rétegre kiterjedne.

A közszolgálati törvény az európai közszolgálati rendszerek tapasztalatait is figyelembe véve *kerettörvényi* formát öltene. A kerettörvényi forma megteremtené a lehetőséget arra, hogy egységes kódexbe kerüljenek azok a jogállási szabályok, amelyek valamennyi személyi réteg esetében hasonlóak vagy megegyezők.

Így például a kerettörvény meghatározná az alapvető fogalmi kereteket, az általános magatartási követelményeket; kiterjedne a jognyilatkozatok szabályaira,

¹³⁰⁴ Egy későbbi kutatás során már egyértelműbben foglal állást az autonóm közigazgatási és önálló szabályozó szervek egységes törvényi kereteken belüli szabályozása mellett. GYÖRGY 2019c: 108–109.

¹³⁰⁵ HAZAFI 2014: 40–41.

a jogviszony létesítésének, módosításának és megszűnésének közös szabályaira, valamint a jogviszony tartalmának egyes közös pontjaira (például az illetmény-előmeneteli és teljesítményértékelési rendszer közös elveire és szabályaira). Ahogy azt Kiss György megfogalmazza, dogmatikájában egy jogviszony létezik: a közigazgatási tisztviselői jogviszony.¹³⁰⁶ Mint ahogy arra ugyancsak Kiss György utal, a differenciálódás és a fragmentáció fogalmak nem teljesen fedik egymást. Míg az előbbi nem feltétlenül érinti a közzszolgálati életpályát, addig utóbbi merőben eltérő életpályákat hozhat létre.¹³⁰⁷ A kerettörvény minden bizonnyal „orvosságot jelentene” a fragmentációra, és – Lőrincz Lajos meghatározása mentén – a közzszolgálati törvényt átható koherens közigazgatási személyzetpolitika és pragmatika lehetőséget nyújtana a *szükségszerű differenciálásra* is (például a képesítési követelmények, a kinevezési feltételek, az illetménypótlékok vagy éppen a munkaidőre vonatkozó specialitások tekintetében).¹³⁰⁸

A differenciálásra elméletileg *többféle megoldási út* nyílna;¹³⁰⁹ az egyik megoldás szerint a törvényen belül helyezkednének el az általános szabályok mellett a különös szabályok is (ez a megoldás azonban már túlterjeszkedne a kerettörvény keretein),¹³¹⁰ a másik megoldásban a kerettörvény megtartaná keretjellegét, s csak az általános szabályokat tartalmazná, így az ágazati szabályok önálló jogállási törvényekben, de egymással harmonizálva részleteznék a közigazgatási tisztviselők jogviszonyának egyes tartalmi elemeit.¹³¹¹ A kerettörvényi jelleg megtartása érdekében a második alternatíva megvalósítását javaslom. A kerettörvény tételesen tartalmazná a felhatalmazó rendelkezéseket a speciális szabályok meghatározására. A felhatalmazó rendelkezések alapján külön törvények állapítanak meg a kormányzati igazgatás személyi állományára (beleértve ebbe a rendvédelmi szervek igazgatási feladatokat ellátó személyi állományát is) és az önkormányzati igazgatás személyi állományára vonatkozó eltérő szabályokat. A különleges jogállású szervek esetében pedig a kerettörvény az egyes jogállási törvények számára adna felhatalmazást. Az első megoldás

¹³⁰⁶ KISS 2019a: 318.

¹³⁰⁷ KISS 2019b: 307.

¹³⁰⁸ Lásd *Az egységes közzszolgálati törvény koncepciója* 2003. György István az említett későbbi (2018–2019-ben lefolytatott) kutatás során egyes személyi rétegek (így például az autonóm államigazgatási szervek dolgozói esetében) már nem az elkülönült jogállási szabályozás, hanem az egységes szabályozás szükségesű differenciálása mellett érvelt. GYÖRGY 2019c: 108–109.

¹³⁰⁹ GYÖRGY 2007: 24–26.

¹³¹⁰ Lásd például *Az egységes közzszolgálati törvény koncepciója* 2003.

¹³¹¹ Erre tett javaslatot 2014-ben a *Közzszolgálati Humán Tükör* elnevezésű kutatás is. Lásd HAZAFI 2014: 84. Nem feltétlenül a törvények egybegyűrése teszi egységessé a közzszolgálatot. Lásd SIPOS-SZABÓ 2008a: 70.

során a kerettörvény általános szabályai mindenkre vonatkoznának, ez lenne a törvény általános része. A törvény különös része foglalná össze a speciális szabályokat. Ezek egyik nagy fejezete csak a kormányzati igazgatási személyzetre, másik fejezete pedig kizárólag az önkormányzati személyzetre vonatkozna. A törvény keretjellegét a „szó szoros értelmében” véve csak a különleges jogállású szervek számára őrizné meg. Tehát a törvény különös részének harmadik fejezete kizárólag a felhatalmazó rendelkezéseket fogalmazná meg a jogállási törvények számára.

A kerettörvénnyel szemben azonban lényeges követelmény, hogy adjon megfelelő támpontokat a szükséges eltérések irányához és mértékéhez is.¹³¹² Ahogy Linder Viktória fogalmaz, „a hazai közszolgálati lét nem tűnik stabilnak. [...] A közszolgálati közösségépítéshez *kiszámítható jogi környezetre* és viszonylagosan állandó közegre lenne szükség. Ennek a kiszámítható jogi környezetnek esélyegyenlőséget, egyenlő bánásmódot kellene biztosítania mind a közigazgatásba, mind annak vezető pozícióba történő bejutáshoz, mind az ott történő boldoguláshoz. Az eltérő jogállás, lehetőségek ugyanakkor nem csupán az egyes emberek, de a különböző közszolgálati kategóriák között is fennállnak.”¹³¹³ Megfelelő támpontok és a kiszámítható jogi szabályozás nélkül a közszolgálati jogi szabályozás a jogalkotó *szubjektíven vezérelt*,¹³¹⁴ többnyire politikai szempontból „átítatott” döntésére marad.

A személyzetpolitikai szervek rendszere

A közszolgálatot érintő kormányzati döntések megalapozásához célszerű lenne a Kormány vagy miniszterelnök köré koncentrálni a közszolgálati jogalkotással és a személyzetpolitikai célkitűzések kialakításával (tehát az összkormányzati személyzetpolitikával) kapcsolatos főbb *feladat- és hatásköröket*¹³¹⁵ (azzal, hogy a közszolgálati törvény az önkormányzati és a különleges jogállású szervek vezetői számára értelemszerűen önállóságot biztosítana számos személyzetpolitikai kérdésben).

A közszolgálati fejlesztések során azonban mindenképpen szükség van egy olyan *szervezetfejlesztéssel és személyzetpolitikával foglalkozó szerv* létrehozására,¹³¹⁶ amely nem kötődik szervezeti érdekekhez, és így horizontálisan alkalmas a közigazgatási

¹³¹² HAZAFI 2014: 42. Lásd továbbá GYÖRGY 2019c: 110.

¹³¹³ LINDER 2020d: 69–70.

¹³¹⁴ Lásd GYÖRGY 2014: 10–11.

¹³¹⁵ Hazafi Zoltán rendszerirányító centrumnak nevezi. HAZAFI 2009c.

¹³¹⁶ HAZAFI 2009a.

személyzetpolitika és pragmatika koherens működésének folyamatos nyomon követésére. Ez nyilvánvalóan kiküszöbölné a rendszerirányítás jelenlegi – fentebb tárgyalt – megosztottságát, ami ugyancsak hozzájárul a fragmentációs folyamatokhoz. A jogviszony tartalmában egyre erőteljesebben megjelenő decentralizált szabályozás ugyancsak egy ilyen függetlenül működő központi szerv létrehozásának igényét mutatja.¹³¹⁷

Ennek mintájaként szolgálhatna a szlovák közszolgálati törvény, amely – ahogy arról korábban már írtam – szabályozza a Közzszolgálati Tanács¹³¹⁸ jogállását. A Ktv. már a rendszerváltozást követően rendelkezett egy hasonló jogállású tanácsról, de a testület felállítására sohasem került sor,¹³¹⁹ ez a hiány akár pótolható is lenne a *Közzszolgálati Tanács* felállításával. A testület felügyeleti, ellenőrző, koordinációs, tanácsadó, véleményező és javaslattevési joggal rendelkezik.¹³²⁰ Tagjait – a miniszterelnök javaslatára – vagy az Országgyűlés választaná meg, vagy a köztársasági elnök kérné fel, s nevezné ki határozott időre a közzszolgálat elismert és kimagasló szaktudású elméleti, gyakorlati szakemberei közül. A Tanács többek között véleményt nyilvánítana a közigazgatást és személyi állományát érintő jogszabályok tervezeteiről. Felügyelné az egységes joggyakorlat biztosítását, ellenőrizné az egyes közigazgatási szervek (szakmai) vezetőinek munkáltatói joggyakorlását, a közzszolgálati jogszabályok végrehajtását, tágabb értelemben tehát nyomon követné a kormányzati igazgatási szervek szektorális személyzetpolitikáját és az önkormányzati és különleges jogállású szervek önálló személyzetpolitikáját. Ennek alapján javaslatot dolgozna ki a jogi szabályozás továbbfejlesztésére. Szakmai, módszertani ajánlást dolgozna ki – többek között például – a közigazgatási tisztviselők kiválasztására, minősítésére (értékelésére), képzésére és továbbképzésére. A KSZDR alapján elemezné és értékelné a létszám, képzettség, illetményviszonyok alakulását, a változások okait.

Mindez átvezet bennünket Lőrincz Lajos már idézett – közzszolgálati pragmatikára vonatkozó – meghatározására, amely kiegészíthető Hazafi Zoltán megjegyzéseivel. Szerinte a közzszolgálati pragmatika megfelelő jogi szabályozása önmagában még nem elégséges, „az uralkodó jogias felfogásnak” a személyzetpolitikai célkitűzéseket is megfelelően tükröznie kell. Az átgondolt közzszolgálati fejlesztéseknek a kidolgozása és megvalósítása tehát csak többéves időszak eredménye lehet. Ennek a programozott fejlesztésnek az eszköze lehetne a *közzszolgálati HRM fejlesztési keretrendszer*.

¹³¹⁷ Lásd HAZAFI 2019a: 81–99.

¹³¹⁸ Act No. 55/2017 Coll. on the Civil Service Article 12.

¹³¹⁹ GYÖRGY 2009.

¹³²⁰ Hasonló, bár szűkebb jogkörrel rendelkező testület felállítására tett javaslatot a 2003-ban készült egységes közzszolgálatra vonatkozó javaslat is. Lásd *Az egységes közzszolgálati törvény koncepciója* 2003.

A keretrendszer biztosítaná, hogy a decentralizációnak és deregulációnak köszönhető nagyobb rugalmasságot a közigazgatási szervek ki tudják használni. A keretszabályok, garanciák, alapelvek, valamint a főbb anyagi és eljárási szabályok közszolgálati törvényben való rögzítése mellett a keretrendszer részeként létre lehetne hozni az úgynevezett *közszolgálati HRM kiválósági modellt*. A modell a törvényből hiányzó kérdések belső szabályozását, valamint az egységes részletkövetelményeket úgynevezett soft szabályozási eszközökkel határozná meg. Ennek alkalmazása egyszerre tenné lehetővé a helyi folyamatok rugalmas kialakítását és a minőségi követelmények egységes érvényesítését. A modell valójában egy minőségbiztosítási szabvány lenne, amely amellet, hogy minőségi standardok alapján keretet nyújt a helyi folyamatok és szabályok kialakításához és folyamatos fejlesztéséhez, egyúttal háttértámogatást is nyújtana a Tanács felügyeleti, ellenőrzési és koordinációs feladatainak ellátásához is. A keretrendszer kialakításában, fejlesztésében és működtetésében a Tanács a *Nemzeti Közszolgálati Egyetemmel* működhetne együtt.¹³²¹ Az Egyetem a Tanács-csal való együttműködésben folyamatos módszertani támogatást nyújthatna.¹³²² A hatáskörök megosztását a 3. ábra szemlélteti.



3. ábra. A közszolgálati személyzetpolitikával és jogalkotással
összefüggő hatáskörök megosztása
Forrás: a szerző szerkesztése

¹³²¹ Részletesen lásd (egyes pontokon az egységesség szempontjából módosítva az ott leírtakat) HAZAFI–LUDÁNYI 2022.

¹³²² Lásd példaként erre az Új Közszolgálati Életpálya Program keretében elkészített közszolgálati jogi és módszertani füzeteket. Ezek fogalommagyarázatokkal, iratmintákkal, magyarázó táblázatokkal, az ítélkezési gyakorlat bemutatásával stb. segítették a jogalkalmazást. Ilyen volt például HAZAFI–DÁVID 2015; DÁVID [é. n.]; LÁSZLÓ–OROSZ – BOGNÁR 2015; LÓCZY 2015.

A MUNKÁLTATÓI SZEREP MEGHATÁROZÁSA, A MUNKÁLTATÓI
JOGOK GYAKORLÁSA ÉS A KIVÁLASZTÁS (PÁLYÁZATI
ELJÁRÁS ÉS KÉPESÍTÉSI KÖVETELMÉNYEK) SZABÁLYAI

*A munkáltatói szerep meghatározása
és a munkáltatói jogok gyakorlása*

Mint bemutattam, sokféle jogtechnikai megoldás született a *munkáltatói szerepkör* kialakítására. Mindegyikben közös azonban, hogy a munkáltatói jogokat teljesen vagy nagyrészt az egyes közigazgatási szervek gyakorolják. Az állam csak szimbolikusan vagy még úgy sem jelenik meg a jogviszony alanyaira vonatkozó szabályok között. Ezekhez képest újszerű a Kit. és a NAV szjt. rendszere, amelyek nem a közigazgatási szerveket és nem is az államot, hanem a Kormányt jelölik meg munkáltatóként. Ezáltal lehetőség nyílik az alárendelt szervek viszonyában a rugalmas humánerőforrás-gazdálkodás és mobilitás megteremtésére. Ebből az elgondolásból kiindulva – részben Horváth István¹³²³ és Hazafi Zoltán¹³²⁴ javaslatait is alapul véve – hatékony megoldást jelenthetne, ha egységesen az állam, illetve az önkormányzat lenne a közigazgatásban a munkáltató. Ez megteremtené a kormányzati és önkormányzati igazgatás, valamint a különleges jogállású szervek igazgatásának közös munkáltatói hátterét. A munkáltatói jogok gyakorlásának nyomon követése a korábban felvázolt Közzszolgálati Tanács feladata lenne. A tisztviselő felett a munkáltatói jogokat az állam, illetve az önkormányzat nevében az egyes közigazgatási szervek hivatali szervezetének vezetői gyakorolnák.¹³²⁵

Kiválasztás: pályázati eljárás és képesítési követelmények

A *kiválasztási feltételekről* csupán annyit szól a Kit., hogy – az általános törvényi követelményeken túl – a munkáltatói jogkör gyakorlója meghatározza az álláshely betöltésének szakmai feltételeit, s ehhez figyelembe kell vennie a kormányrendeletben meghatározott szempontokat.¹³²⁶ A rendelet ehhez annyit tesz hozzá, hogy a kormányzati igazgatási szerv szakmai összetétele, az ellátandó feladatok jellege alapján és a helyi munkaerőpiac helyzetének figyelembevételével kell a követelményeket

¹³²³ HORVÁTH I. 2006.

¹³²⁴ HAZAFI 2009C.

¹³²⁵ Hasonlóan, mint ahogy a 2003-ban készült koncepció vizionálta. Lásd *Az egységes közzszolgálati törvény koncepciója* 2003.

¹³²⁶ Kit. 58. § (2)–(3) bek.

megállapítani úgy, hogy biztosított legyen az álláshelyen ellátandó feladatok szakszerű és hatékony ellátása.¹³²⁷

A kiválasztás *módjáról* a munkáltató szabadon dönthet. Meghívásos vagy pályázati eljárást alkalmazhat. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett, és a pályázati feltételeknek megfelelt.¹³²⁸ Közzsolgálati szabályzatban kell meghatározni a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének rendjét, a kiválasztási eljárás – kormányzati igazgatási szervben belüli – szabályait.¹³²⁹ Ebből a szabályozásból az látszik, hogy a szervek *felhatalmazást* kaptak a kiválasztási feltételek és a kiválasztási folyamat meghatározására. Ugyanakkor a kiválasztási feltételek meghatározására munkakörök hiányában nincs lehetőség. Ha viszont nincsenek munkakörönként meghatározott szakmai feltételek, akkor a kiválasztás sem alapulhat az érdemeken, a tisztességen és a versenyen.

A brit példánál bemutatott *hármass követelményrendszer* teljesítéséhez arra is szükség van, hogy központilag meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek teljesülése nélkül nem beszélhetünk érdemeken alapuló, tisztességes és versenyalapú kiválasztásról. Például fontos lenne annak egységes meghatározása, hogy milyen kiválasztási módszerek, technikák alkalmazása elégíti ki a szakmailag hiteles kiválasztás követelményét.¹³³⁰ Hogyan kell kialakítani az egyes folyamatokat ahhoz, hogy megfelelően érvényesüljenek az esélyegyenlőség, a diszkriminációmentesség, a szakmai teljesítmény, a tisztesség és a teljesítmény elvei. Az Ásztv.-hez kapcsolódó bírósági döntések ugyancsak rámutattak arra, hogy a megfelelő törvényi keretek hiányából komoly jogértelmezési problémák fakadhatnak. Természetesen az ellentétes irányba sem szabad „túlszakályozottság ugyanúgy aláássa a rendelkezések hatékony alkalmazhatóságát.”¹³³¹

Ugyan a jelenleg hatályos szabályozás alapján arra is lehetőség van, hogy a szervek megkeresésére a Személyügyi Központ lefolytassa a *fair* kiválasztást,¹³³² de ez egyrészt kiveszi a szervek kezéből a folyamatot, másrészt az eljárás eredménye nem köti a szerveket.¹³³³ Ez a szabály alapvetően megkérdőjelezi a lefolytatott eljárás hitelességét, hiszen olyan személyt is kinevezhetnek, aki nem a legalkalmasabb az eljárás eredménye alapján.¹³³⁴

¹³²⁷ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet 20. §.

¹³²⁸ Kit. 83. § (1) bek.

¹³²⁹ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet 19. § a) pont.

¹³³⁰ Lásd erről például HAZAFI–KAJTÁR 2021: 255–256.

¹³³¹ Lásd LINDER 2009: 45–54.

¹³³² 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 12–24. §.

¹³³³ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 21. § (1) bek.

¹³³⁴ Lásd HAZAFI–LUDÁNYI 2022.

Az egyes közszolgálati jogállások összehasonlítása alapján kijelenthető, hogy egyértelmű tendencia a *képesítési követelmények* decentralizálása is. Ennek előnye lehet az álláshely betöltéséhez szükséges szakmai feltételek helyi szinten való pontos ismerete. Hátránya ugyanakkor a mobilitási és előmeneteli lehetőségek szűkülése. Ha az egyes álláshelyek esetében a munkáltatói joggyakorlók más-más szakmai előírásokat írnak elő, a közigazgatási szervek közötti átjárhatóság nehezebbé válik. Ez keretszabályok és munkakörök hiányában szétartó, egymással nem harmonizáló és az egyes közigazgatási szervek szintjén szigetszerű megoldásokhoz vezethet. A keretszabályozás nem járhat a szakmai feltételek túlzott mértékű enyhítésével, vagy esetleges eltörlésével, mert azok jelentik a patronázs kiküszöbölésének garanciáit, a zsákmányrendszer kialakulásának korlátait.¹³³⁵ Célszerű lenne tehát az irányadó képesítési követelményeket, az alkalmazható kiválasztási módszereket és eszközöket, a kiválasztási eljárás alapvető törvényi keretszabályait és az egyes munkaköröket egymással harmonizálva, központi szinten meghatározni.

Ennek tükrében mindenkre *kötelező pályázati eljárás* bevezetése javasolható. A kerettörvénynek azonban csak a legfontosabb szabályokat kellene meghatároznia. Így például azt, hogy hol és mennyi ideig kell a pályázati felhívást közzétenni; melyek a felhívás kötelező tartalmi elemei; mennyi ideje van a pályázóknak a pályázatuk benyújtására; melyek a pályázat kötelező tartalmi elemei; mennyi idő alatt és kinek kell majd a pályázatokat elbírálnia. Azt is, hogy meg kell-e hallgatni a pályázókat; illetve mennyi időn belül kell értesíteni őket a pályázat eredményéről. Végül a kerettörvénynek a pályázók jogorvoslati lehetőségeire is ki kell térnie.¹³³⁶ A pályázati feltételeknek a *munkaköri követelményeket* kellene tükrözniük. Az alapvető képesítési követelményeket pedig a munkaköri követelmények között kellene meghatározni a munkaköri referenciakeret alapján (a munkakörök jellemzőire később még részletesen is kitérek). A munkaköri követelmények általános szabály szerint a képesítések szintjét írják elő. A pontos iskolai végzettség típusának meghatározása már a pályázat kiírására jogosult közigazgatási szerv feladata lenne. A pályázók toborzása, meghallgatása és szelekciója során a közigazgatási szervek – a fentiekben felsorolt kötelező eljárási szabályok kereteihez igazodva – választhatnának különféle *kiválasztási eszközök és módszerek* közül. A választható kiválasztási eszközökről és módszerekről a kormányzati igazgatás esetében a kormányzati központ (összkormányzati személyzetpolitika), a különleges jogállású szervek és önkormányzati igazgatási szervek esetében önálló szektorális személyzetpolitika (a közigazgatási szerv) döntene. A *vezetőkiválasztás* során (a vezetői munkaköröket érintően) javasolható,

¹³³⁵ GYÖRGY 2019b: 111–113.

¹³³⁶ GYÖRGY 2020: 284–286.

hogy a pályázatok elbírálásában egy független szakembereket is tartalmazó *értékelő bizottság* vegyen részt. *Szakértői munkakörökben* a kiválasztási eljárásnak *vizsgálóval* kellene zárulni, ami több pályázó esetén akár versenyvizsga jelleget is ölthetne.¹³³⁷ A kinevezési jogkör gyakorlójának döntését mindkét esetben kötnék az eredmények; például úgy, hogy több pályázó esetén kizárólag a rangsor első néhány helyezettje közül választhatna. Előbbi követelmény a kiválasztás *demokratizmusát*, míg utóbbi annak *hatékonyságát* növelné. A kiválasztások és a közigazgatás személyi állományának statisztikai és demográfiai jellemzőiről a Nemzeti Közzolgálati Egyetem évente jelentést készítene. A kiválasztás jogszerűségét, valamint az eszközök és módszerek alkalmazhatóságát, hatékonyságát a Közzolgálati Tanács ellenőrizné.

A KÖZZOLGÁLATI JOGVISZONY DINAMIKÁJÁNAK LEHETSÉGES SZABÁLYOZÁSA

Az alábbi következtetések és javaslatok fogalmazhatók meg a közzolgálati jogviszony dinamikájának szabályozására, ha a jogalkotó – az előbbi fejezetben tárgyalt *merit system* elveit is figyelembe véve – *egységes kerettörvény* keretein belül szabályozná a közigazgatási tisztviselők jogállását.

A szerződéses foglalkoztatás lehetőségei

Úgy tűnik, hogy a *szerződéses foglalkoztatás térnyerése* mai napig ható tendencia. A terjedés fentebb tárgyalt valamennyi típusára találhatunk példát. Így van olyan törvény, amely a kivételes jelleget megszorító mennyiségi kvótával vagy közhatalmi hatásköri megkötéssel hangsúlyozza. Van olyan törvény, amely a feladatellátásra tekintettel alkalmazott korlátozás mentén a polgári jogi jogviszonyoknak is teret enged. A fizikai alkalmazottak mindegyik vizsgált törvény hatálya alatt munkaviszonyban állnak. Olyan megoldással azonban még nem találkozhattunk, amely teljesen egyenértékű módon tenné lehetővé a kormányzati szolgálati jogviszony és a munkaviszony létesítését. A közigazgatás foglalkoztatási struktúrája tehát nálunk is – igazodva a nemzetközi folyamatokhoz – egyfajta *mérsékelten duális rendszert* alkot.

Nemcsak a kétféle jogviszony együttes jelenléte, de azok *elhatárolásának bizonytalan jellege* is megfigyelhető a magyar közigazgatás közzolgálati törvényeiben. Ezt támasztja alá, hogy a Kttv. ugyan törekszik a közhatalmi, illetve nem közhatalmi

¹³³⁷ GYÖRGY 2020: 284–286.

hatáskörrellátás elválasztására, ám a Kit. és a Küt. már a szándékot sem mutatja erre. A kérdésben a francia közszolgálat jogfejlődésekor ismertetett pragmatikus szempontok szolgálhatnak válasszal. A (tartósan) munkaerőpiaci kitettséggel érintett területeken (tehát elsősorban a közigazgatás specialistáinak a körében) és az EU-projektek megvalósításakor indokolt lehet rugalmasabb munkavégzési feltételeket biztosítani, még úgy is, hogy azzal akár közvetlenül vagy közvetetten közhatalmi hatáskörgyakorlásra kerülhet sor.

Ennek feltételei valójában már most is adóttak (lennének) a magyar közigazgatásban. A Küt. ugyanis meghatározott különleges jogállású szerveknél *közzszolgálati munkaszerződéssel* létesíti a köztisztviselők közzszolgálati jogviszonyát. E jogintézménynek az a legnagyobb előnye a közhatalmi hatáskörök gyakorlásával összefüggésben, hogy a szerződésben nem szabályozott kérdésekben a közzszolgálati jogviszonyra a Küt.-ben, nem pedig az Mt.-ben foglaltakat kell alkalmazni. Ebből egyrészt az következik, hogy szerencsésebb volna inkább *közzszolgálati szerződésnek* nevezni. Másrészt – és a javaslat szempontjából ez a fontosabb – a Küt. (vagy bármely, akár egy egységes közzszolgálati törvény) bázisán a rugalmas (például munkaidő- vagy illetmény-) megállapodás mellett biztosítani lehetne azokat a garanciákat is, amelyek lehetővé teszik például a szerződéssel foglalkoztatott tisztviselő fokozott felelősségének érvényesítését, gazdasági vagy politikai összeférhetetlenségének megőrzését. A *fizikai alkalmazottak* esetében indokolt az Mt. alapozású munkaviszony fenntartása.

A kinevezés és kinevezésmódosítás szabályozása

Általános szabály szerint azonban továbbra is a *kinevezés* fenntartása javasolt. Általános tendencia, hogy a legtöbb pragmatikai elemet érintően növekszik a munkáltató akaratautonómiája, ez óhatatlanul azt eredményezi, hogy a kinevezés is egyre inkább *egyoldalú aktusszerű jellemvonásokat* vesz fel.

Ez önmagában nem lenne probléma, a *kinevezésmódosítással* együtt vizsgálva azonban annál aggályosabb. Az egyoldalú kinevezésmódosítás általános szabálya a Kit.-et és az Ásztv.-t érinti (ez utóbbit 2022. december 31-ig érintette). Egyúttal mindkét törvény esetében hiányoznak a jogviszony tartalmának elemei közül azok a rendelkezések is (például tervezhető előmenetel), amelyek ellensúlyozni tudnák a jogviszony dinamikus elemeinek egyértelmű munkáltatói „erőfölényét”. Egységes kerettörvényi szabályozás esetére általános szabály szerint a kinevezés *közös megegyezéssel* történő módosítása javasolható. Indokolt a lehető legszűkebb körben meghatározni az általánostól eltérő speciális szabályok körét. A Kttv.-ben,

Küt.-ben vagy NAV szjtv.-ben jelenleg is megtalálható *garanciák* mellett továbbiak *beépítése* is elképzelhető; például tájékoztatási kötelezettség előírása a kinevezésmódosítást megelőzően (az általános magatartási követelményeket meghaladóan, a jogintézményre vonatkozó szabályok között), vagy a kivételesen egyoldalú kinevezésmódosítást követő, felmentési kérelem beadására nyitva álló határidő kiterjesztése.

A jogviszony tartalmában bekövetkező változások (például az illetményrendszer oldódása), valamint a kinevezési és kinevezésmódosítási jogkörök egyoldalú aktusjellegének megerősödése egyaránt a *méltányos mérlegelés elvének* szükségességére mutatnak rá. Az alapelv – akárcsak a tájékoztatási kötelezettség – az általános magatartási követelmények körébe sorolható, valamennyi részletszabályt átható rendelkezés lenne (amit a jogalkotó a tájékoztatási kötelezettség mintájára az egyes jogintézmények függvényében konkretizálni tudna). A munkaszervezés eszköze a kinevezéstől eltérő *ideiglenes foglalkoztatás* volna.

A pályabiztonság erősítése – az álláshely szerepének és a szubjektív jogintézmények alkalmazásának felülvizsgálata

Ahogy bemutattam, az álláshelyalapú rendszer szinte teljesen kiiktatja a foglalkoztatás stabilitását, a jogviszony fenntartásának védelmét. Ezért a *jogviszony megszüntetésére* és a *pályabiztonságra* vonatkozó következtetéseknél és javaslatoknál először vissza kell kanyarodni kicsit a jogviszony létesítéséhez. A kinevezésnek ugyanis nem konkrét álláshelyre vagy munkakörre, hanem *besorolásra* kellene létrejönnie (ami alacsonyabb vagy magasabb értékű munkakörben is ugyanazt az elnevezésű besorolást jelentené; függetlenül attól, hogy a magasabb értékű munkakör egyébként magasabb díjazást jelentene). Ez azt eredményezné, hogy bár konszolidáltan továbbra is az *álláshely* volna a létszámgazdálkodás alapegysége, ám sokkal kevésbé határozná meg a jogviszony fenntartását. Így az álláshely visszavonása a felmentési rendszerben elsősorban a *létszámcsökkentéssel* összefüggésben fejtené ki hatását. A létszámgazdálkodás folyamata a személyügyi döntéstámogató rendszerbe beépülne, ami folyamatosan nyomon követhetővé tenné a létszám növekedését, az álláshelyek feladatok mértékével arányos kiosztását (a feladatfinanszírozás „kiskapuinak” kijátszását meggátolná a kormányzati igazgatáson belül a jelenlegi hat-hónapos szabály alkalmazása¹³³⁸). A *munkakör* tartalmazná az ellátandó feladatokat. A munkaköri változások természetesen befolyásolhatják a kinevezést, a kinevezésmódosítást és a felmentést is. Javasolható azonban – a NAV szjtv. vagy

¹³³⁸ Kit. 55. § (2) bek.

a Hszt. mintájára¹³³⁹ – a munkakör megszűnésével összefüggő felmentési esetekben másik munkakör kötelező felajánlása, ha az a tisztviselő végzettségének és képzettségének megfelel.

A bizalomvesztéshez hasonló *szubjektív*¹³⁴⁰ – valójában funkció nélküli – felmentési tényállások a rendvédelmi jellegű közzszolgálati törvényekhez hasonlóan elhagyhatók volnának.¹³⁴¹ Ezzel együtt is biztosítható az, hogy a felmentési rendszer tekintettel legyen a tisztviselő gyenge teljesítményére, egészségi állapotának romlására vagy éppen méltatlan magatartására.

A LÉTSZÁMGAZDÁLKODÁSI, ELŐMENETELI ÉS ILLETMÉNYRENDSZER KIALAKÍTÁSA

Az illetményrendszer kialakításának szempontjai

Az illetményrendszer kialakításánál (minthogy absztrakcióról van szó), ahogy arra György István és Horváth Attila is utal, figyelemmel kell lenni számos tényezőre (amelyeknek nagy része – legalábbis a jogi követelmények felől – fedi a Kártyás Gábortól kölcsönzött szempontokat is). Így államháztartási szempontból a költségvetés teherbíró képességére, a munkaerőpiaci versenyképességre és az illetmények inflációhoz való viszonyára; közigazgatási jogi szempontból a közigazgatási szervek eltérő jellegére, típusára és a foglalkoztató közigazgatási szerv hierarchiában elfoglalt helyére; közzszolgálati jogi szempontból a tisztviselők iskolai végzettségére, betöltött munkakörére és a teljesítményére.¹³⁴²

¹³³⁹ Lásd NAV szjtv. 70. § (1) bek. c) pontja; Hszt. 288/F. § (5) bek.

¹³⁴⁰ Lásd Kúria Kfv. 37.036/2021/7. Állami tisztviselői jogviszony jogellenes megszüntetése miatti kártérítés [31]. A bizalomvesztésre történő hivatkozáshoz nem elegendő valamely kötelezettségszegés igazolása, szükséges a kölcsönös együttműködés szerinti munkavégzésben megnyilvánuló bizalmi elvben bekövetkezett „törésre” történő utalás is. Az érintettek közötti szubjektív érzésen túlmutató körülménynek kell lennie, hiszen vita esetén a munkáltatónak bizonyítania szükséges azok valóságát és okszerűségét [EBH2016.M.24.; 3/2016. (III. 21.) KMK vélemény 5. pont].

¹³⁴¹ Lásd NAV szjtv. 70. §; Hszt. 288/F. §. Igaz ez akkor is, ha a Közzszolgálati Döntőbizottság elvi határozatában rámutatott arra, hogy amennyiben a felmentő okirat indokolásából nem derül ki, hogy mi volt az a konkrét magatartás vagy mulasztás, amely megalapozta a jogviszony bizalomvesztés jogcímén történő megszüntetését, a felmentés jogellenes. Lásd Közzszolgálati Döntőbizottság 2019/5. elvi határozata.

¹³⁴² HORVÁTH A. 2013a: 87–96. Lásd továbbá GYÖRGY 2019b: 121–122.

Méltányos illetményrendszerről akkor beszélhetünk, ha tisztességes és megfelelő illetményszintekből áll, az illetmény megállapítása során a munkáltató méltányos eljárásrendet követ, illetve érvényesül az elszámoltathatóság és átláthatóság. A Kit. jelenleg egyik feltételnek sem felel meg a hiányos szabályozás miatt. Akkor tisztességes és megfelelő az illetmény mértéke, ha tükrözi a munkakör szervezeti célkitűzésekhez való arányos hozzájárulását, a betöltött pozíció jellemzőit (méretét és súlyát), valamint az egyéni munkateljesítményt. A méltányos eljárásrend azt jelenti, hogy az illetmény megállapítása stabil keretkritérium-rendszerben történik, az illetményről való döntés nem szubjektív szempontokon, hanem tényszerű értékelésen alapszik. S végül az elszámoltathatóság és átláthatóság akkor érvényesül, ha a rendszer az állampolgárok számára is átlátható, értelmezhető.¹³⁴³

A létszámgazdálkodás felépítése

A foglalkoztatás alapja szervezési és költségvetési értelemben megmaradna a centralizált *álláshelyalapú* létszámgazdálkodási rendszer. A munkavégzés feltételei azonban az egyes közigazgatási szervek jogszabályban megállapított feladatai, szervezeti és működési dokumentumokban rögzített feladatkörei alapján kialakított *munkakörökhöz* igazodnának. A munkakörök kialakítása központilag megalkotott keretszabályozáson belül, decentralizált módon az egyes közigazgatási szervek feladata lenne. A központi keretszabályozás munkakörelemzés és -értékelés alapján felvázolná a leginkább jellemző *referencia-munkaköröket* (és munkaköri leírásokat), s ezeket rendszerezve tartalmazná az előmeneteli és illetményrendszer alapját jelentő *munkaköri osztályokat*, ezek *munkaköri kategóriáit* és *munkaköri fokozatait*. A referencia-munkakörök elemzése a Nemzeti Közzolgálati Egyetem, értékelése a Közzolgálati Tanács feladata volna. A közigazgatási szervek feladata lényegében a saját munkaköreiknek a referenciakeretekhez történő hozzáillesztése, azoknak való megfeleltetése és a munkaköri leírások konkretizálása lenne.

A munkaköralapú előmeneteli rendszer felépítése

A munkaköri osztályok *munkaköri jellemzők* szerint tagozódnának. A munkaköri jellemzők alapján megkülönböztethetők lennének a vezetői, szakértői és az ügyintézői munkaköri osztályok. Ezek általános jellegük miatt valamennyi közigazgatási

¹³⁴³ Részletesen lásd HAZAFI–LUDÁNYI 2022.

ágazatban egységesen alkalmazható fogalmi készletet teremtenének, s valamennyi szervei körben további munkaköri kategóriákra és fokozatokra bonthatók lennének.

Az előmenetel *munkaköri* osztályok, munkaköri kategóriák és munkaköri fokozatok között történne. Ezek jelentenék egyúttal az *illetményben való előmenetel* alapját is.¹³⁴⁴ Mint említettem, a munkaköri osztályok elsősorban a hasonló munkafolyamatokat rendszereznék egységes keretek közé. Az egyes munkakörök *munkaköri osztályba* való tartozásáról kizárólag a referenciamunkakör-értékelés és -elemzés alapján történő tényszerű munkáltatói besorolás döntene. A munkaköri osztályokat, azok értékelésének és elemzésének feltételeit a közszolgálati törvény rögzítené.

A munkaköri osztályokon belül a *munkaköri kategóriák* teremtenék meg a munkakörök közötti vertikális előmenetel lehetőségét. A munkaköri feladatok, a munkakör komplexitása, szervezeten belüli értéke, a munkaköri feladatok ellátásához szükséges kompetenciák, szakmai elvárások, iskolai végzettség, felelősség stb. közötti különbségek jelentenék a kategóriák osztályokon belüli differenciálásának alapjait. A tisztviselő vertikális előmenetelét tehát elsősorban a közszolgálati törvényben meghatározott munkaköri feltételek teljesítésének tényszerű értékelése dinamizálná. Magasabb osztályba (a szakértői és az ügyintézői osztályok vonatkozásában) vagy kategóriába való bejutásra elsődlegesen belső pályáztatás alapján lenne lehetőség, külső pályáztatásra csak ennek hiányában kerülhetne sor.

A munkaköri kategóriákon belül a tisztviselő tapasztalata, szolgálati ideje és érdemei szabnának keretet a *munkaköri fokozatok* közötti horizontális előmenetelnek. A hangsúly azonban nem a szolgálati időre, hanem a tisztviselő tapasztalatára, érdemeire (így például továbbképzésre, munkafeladatok teljesítésére, munkaköri kompetenciák és teljesítmény javulására, szakmai fejlődésre stb.) tevődne. A szolgálati időnek inkább a tisztviselő besorolásánál és a munkaköri osztályok és kategóriák közötti előmenetelnél lenne jelentősége. Ez azt jelentené a gyakorlatban, hogy a tisztviselő a magasabb értékű munkaköri kategóriában is a korábbival megegyező munkaköri fokozatba kerülne szolgálati ideje alapján (természetesen a munkakör értékének megfelelő magasabb illetmény fejében). A központi keretszabályozásnak (közzszolgálati törvénynek) erre az előmeneteli formára nézve kizárólag „mérő- és ellenőrző pontokat” kellene rögzítenie. Azaz elveket, garanciákat és általános követelményeket kell felvázolnia az egyes munkaköri fokozatok közötti előmenetel biztosításához. Ennek keretei között a részletes előmeneteli politika szabályainak és dinamikájának kidolgozása a kormányzati igazgatási szervek esetében

¹³⁴⁴ Mintául lásd a rendvédelmi előmeneteli és illetményrendszert, illetve Kovácsné Székér Enikő előmenetelről és illetményrendszerről szóló írásait. KOVÁCSNÉ SZEKÉR 2018a: 88–97; KOVÁCSNÉ SZEKÉR 2018b.

összkormányzati személyzetpolitikai hatáskör; az önkormányzati és a különleges jogállású szervek esetében pedig önálló személyzetpolitikai hatáskör alapján határozható meg (azzal, hogy a kormányzati igazgatásra kidolgozott szabályok ajánlásként, referenciaként javasolhatók). A feladat végrehajtásának koordinálása, ellenőrzése és harmonizálása azonban már a Közszolgálati Tanács feladat- és hatáskörébe tartozna. A munkaköri fokozatok elnevezései egységesek lennének (ezek jelentenék a fent említett besorolási fokozatokat is), ami adminisztratív szempontból megkönnyíteni a tisztviselők közigazgatási szervek közötti mobilitását.¹³⁴⁵

Az illetmény számításának módja

Függetlenül attól, hogy milyen előmeneteli mechanizmus érvényesül az egyes munkaköri fokozatok között, ehhez igazodóan a tisztviselő *illetményének számítására* elméletileg számos módszer elképzelhető. Ennek egyik lehetséges változata megtartaná a „rendes” előmenetel alapelveit és logikáját a munkaköri fokozatok között, ám a jogalkotó – hasonlóan a honvédelmi életpályához¹³⁴⁶ – megemelné az *illetményalap*, ezáltal az alapilletmény és ezen keresztül további egyéb illetményelemek összegét is. A következő alternatíva nem az illetményalap összegének módosításával, hanem a munkaköri fokozatokhoz kapcsolódó *szorzószámok* mértékének növelésével járulna hozzá az alapilletmény emelkedéséhez (ami így az illetményalapból számítható elemek súlyát nem befolyásolná). Példaként említhetők a Gazdasági Versenyhivatal vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal korábbi szabályai, amelyek az általános illetményalapot megtartották, de az alapilletmény meghatározása esetében magasabb szorzószámokat kötöttek az egyes besorolási és fizetési fokozatokhoz.¹³⁴⁷ A harmadik alternatíva *egyszerre* eredményezné az illetményalap viszonyítási pontjának és a szorzószámok mértékének módosulását. Itt az alapilletmény meghatározásának gyakorlata szakítana a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott illetményalapból történő kalkulációval, amelynek helyét a Központi Statisztikai Hivatal által a tárgyévet megelőző évben hivatalosan közzétett nemzetgazdasági havi átlagos

¹³⁴⁵ György István szerint a különböző elnevezések használata az adott igazgatási ágazathoz való tartozást, kollektív tudatot erősítené. GYÖRGY 2019c.

¹³⁴⁶ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.) 2. § 12a. pontja szerinti honvédelmi illetményalap 2023-ban 44 600 forint volt.

¹³⁴⁷ Lásd még a fentiekén kívül például a 2018. évben hatályos állapotok szerint a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 42/C. § (1)–(2) bek.; a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (NAV törvény) szabályait.

bruttó kereset összegével megegyező összeg venné át.¹³⁴⁸ Összességében ezekben a változatokban a munkáltatónak lényegesen kisebb lenne a mérlegelési jogköre, ami az érdekekre is kevésbé engedne reagálni, miközben a szolgálati idő jelentősége felértékelődne. A korábbi elemzésekkel (így többek között az intézménytörténeti előzményekkel, a nemzetközi trendekkel és a hatályos közzszolgálati törvényekben foglalt szabályozási irányvonalakkal) összhangban a *sávok illetményrendszer* alkalmazása javasolható.

A közzszolgálati törvény tartalmazná a valamennyi igazgatási ágazatra nézve irányadó illetménytáblát, az alsó és felső sávok mértékét. A sávon belüli illetmény jelentené az *alapilletmény* összegét. A sávon belüli *illetmény megállapítása* változatlanul a munkáltatói jogkör gyakorlójának feladata lenne. Ezen a szinten kerülne sor a finomhangolásra. A munkáltatói jogkör gyakorlója a konkrét munkaköri feladatok, az adott munkakör komplexitásának, szervezeten belüli értékének, a munkaköri leírásban meghatározott kompetenciáknak, a megszabott szakmai elvárásoknak, az előírt iskolai végzettségnek, a feladatokhoz kapcsolódó felelősségnek stb. a jellemzőit veszi figyelembe. Nagyon leegyszerűsítve tehát nem történik más, mint a munkáltató megvizsgálja, hogy az adott fokozathoz tartozó sávon belül a tisztviselő *milyen mértékben felel meg* a különféle munkaköri követelményeknek (amelyeket korábban a referenciakeretekhez igazított hozzá).

A közzszolgálati törvénynek *inflációkövető garanciákat* kell tartalmaznia. Ez azt jelenti, hogy bizonyos mértékű infláció felett a Közzszolgálati Tanács javaslata alapján felül kell vizsgálni a közzszolgálati törvény illetménysávjait (elsősorban azok alsó sávjához rendelt értékét).

Az illetmény további elemei

Illetménykiegészítés

Az elképzelés szerint az *illetménykiegészítés* elegendő teret biztosítana a közigazgatási szervek sajátosságainak (így például a NAV-nál vagy valamilyen rendvédelmi szervnél teljesített szolgálat) és hierarchikus (központi-területi-helyi) viszonyaiból fakadó

¹³⁴⁸ Egyre több speciális jogállású szerv (például Országgyűlés Hivatala vagy az Állami Számvevőszék) alkalmazza ezt a megoldást. Itt alacsonyabb szorzószámok jellemzők, ám az illetményalap összege lényegesen meghaladja a 38 650 forintot. Lásd az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) 124/G. § (1) bek.; az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (Ásztv.) 21. § (1) bek. (Ez utóbbi 2022. december 31-ig szabályozta ilyen módon az illetményalap összegét.)

különbségeinek érvényesítéséhez.¹³⁴⁹ A kiegészítés számításának alapja a tisztviselő munkaköri fokozatában a munkáltató által megállapított alapilletmény volna.

Pótlékok

A *pótlékok* jellemzően a tisztviselőre nézve hátrányosabb munkavégzési körülmény esetén vagy a tisztviselő valamilyen személyes képessége alapján járnak az alapilletményen felül.¹³⁵⁰ Azonban fontos követelménye a pótlékrendszernek az áttekinthetőség.¹³⁵¹ Ezért indokolt kizárólag azokat a személyes és munkavégzési jellemzőket ilyen formában díjazni, amelyek az alapilletményben vagy az érdemelismerésekben nem tudnak megfelelően megjeleníteni. A fenti elemzések alapján háromféle pótléktípus javasolható; ezek az idegennyelv-tudási pótlék, a munkaerőpiaci pótlék és a szolgálati idő-pótlék.

Ahogy arra Kártyás Gábor rámutat, a *nyelvtudás* figyelembevételének az illetménypótlékok között van a helye. A munkáltató szabad belátására ugyanakkor nem szabad rábízni (ennek általános okairól fentebb már szóltam). Alanyi jogon történő megállapítása (ahogy arra találhatunk fentebb példát) azonban ugyancsak nem támogatható annak „torzító” hatásai miatt. Az alanyi jogon járó nyelvtudási pótlék egyrészt kedvezőtlenül hat az illetmény-előmeneteli fokozatok közötti különbségekre, másrészt erőforrás-pazarló, harmadrészt (a második tényezőtől fakadóan) torzíthatja a kiválasztást is. Egyetértve Kártyás Gáborral, a Kjt. megoldása követendő lehet, hiszen az csak az idegen nyelv indokolt és rendszeres használatát megkövetelő munkakörökben biztosít nyelvpótlékot.¹³⁵²

A *munkaerőpiaci pótlék* alkalmazására a munkaerőpiaci kitétséggel érintett munkakörök esetében lenne lehetőség, amivel a munkáltató igazodni tudna a helyi munkaerőpiacokon tapasztalható szakemberhiányhoz. Mindkét pótléktípus számára megfelelő alapokkal szolgálhatna a korábbiakban vázolt munkaköri rendszer.

Végül fontos elgondolkodni a senioritás közel sem egyértelmű megítéléséről. Mert bár a pályájuk elején lévők számára nem ez az elsődleges szempont, a szolgálati hűség és a pótolhatatlan tapasztalatok kizárólag ezen a tényezőn keresztül tudnak megmutatkozni a díjazásban.¹³⁵³ A nemzetközi gyakorlatban (például a lengyel

¹³⁴⁹ Lásd GYÖRGY 2014: 28–29.

¹³⁵⁰ HALMOS–PETROVICS 2014: 171. Lásd még HORVÁTH A. 2015b: 165.

¹³⁵¹ A régi Hszt. kapcsán lásd KOVÁCSNÉ SZEKÉR 2018a.

¹³⁵² KÁRTYÁS 2019: 236–237.

¹³⁵³ Lásd LŐRINCZ 2010: 340–341.

közzszolgálatban¹³⁵⁴) és a magyar (elsősorban rendészeti vagy rendvédelmi¹³⁵⁵) közzszolgálati jogban¹³⁵⁶ sem új illetményelem a *szolgálati időpótlék*. Ez a pótlék-típus azonban csak meghatározott szolgálati idő teljesítésével (és így munkaköri fokozatok betöltésével) válna elérhetővé, s kifejezetten a „senior” személyi állomány illetmény-előmeneteli perspektíváit bővítené.

A pótlékokra vonatkozó *közös szabályokat* a közzszolgálati törvény rendezné. A részletszabályok ágazatspecifikusan alakíthatók lennének. A munkaerőpiaci pótlék mértékét keretszabályok mentén a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítaná meg, igazodva a helyi sajátosságokhoz. Az idegennyelv-tudási pótlék mértékét a munkakör-értékelés és -elemzés során indokolt megállapítani, s a referencia-munkakörökhöz igazodóan törvényben rögzíteni. A szolgálati idő-pótlék mértékét meghatározott szolgálat után a közzszolgálati törvény határozná meg. A pótlékrendszer harmonizációjának biztosítása a Közzszolgálati Tanács feladata, a közzsféra munkaerőpiaci viszonyainak folyamatos elemzése és erről jelentés készítése pedig a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem feladata volna.

Az érdemelismerések rendszere

Az illetményrendszer tehát az előbbieken bemutatott *illetményből* és *érdemelismerésekből* tevődhetne össze (hangsúlyozva, hogy az illetményen kívüli juttatásokkal nem foglalkozom). Az érdemelismeréseket illetően szintén nem találkozhatunk egységes személyzetpolitikai felfogással a vizsgált közzszolgálati törvényekben. Ennek ellenére világosan kimutathatók a különféle jogintézmények mögötti jogpolitikai szándékokból vagy jogszabályi rendelkezésekből azok a tényezők, amelyeket a jogalkotó az illetmény és az illetményen kívüli juttatások (például cafetéria vagy tanulmányi támogatás) körén kívül elismerni, jutalmazni kíván. Ezek a tényezők számos módon

¹³⁵⁴ A lengyel közzszolgálati törvény elismeri a hosszabb szolgálatot azzal, hogy az abban töltött idő nagyságával arányosan növekvő szolgálati időpótlékot (*dodatku za wieloletnią pracę*) állapít meg, amely az alapilletmény 5%-ától 20%-ig terjedhet. Ennek korlátja, hogy csak az öt év szolgálati idővel rendelkező közzszolgálati dolgozók szerezhetnek rá jogosultságot. Lásd Lengyel közzszolgálati törvény 90. §. A szolgálati időpótlék a szlovák közzszolgálatban is az illetményrendszer része. Lásd STAROŇOVÁ 2016: 15.

¹³⁵⁵ Lásd a fogalom szakirodalom-béli és jogalkotásbéli hangsúlyeltéréseiről szóló értekezést: FINSZTER 2018: 25–29.

¹³⁵⁶ A szolgálati időpótlék a hivatásos állomány tagját tíz szolgálati viszonyban eltöltött évet követő naptól megillető, a szolgálatban eltöltött további öt évenként növekvő mértékű, a rendvédelmi illetményalap meghatározott százalékában megállapított illetményelem. Lásd Hszt. 156. § (1) bek.

visszaköszönnek az egyes közszolgálati törvényekben, sokszor azonban saját törvényeiken belül is mellőzve a koherenciát, áttekinthetőséget, szabályozási kereteket vagy éppen a „mértéktartást”. Ennek alapján javasolható az alábbi *érdemelismerési formák* bevezetése: szakmai tanácsadó és főtanácsadó cím, teljesítményjutalom, jubileumi jutalom, célfeladat-jutalom, valamint jutalom.

A fenti elemzésekből kiindulva, a *szakmai tanácsadó és főtanácsadó cím* bevezetése javasolható. Ennek mértéke szigorú határok közé lenne szorítva. Az adományozás és foglalkoztatás (ennek részeként a díjazás) feltételeit a közszolgálati törvény tartalmazná.¹³⁵⁷

Az összehasonlító vizsgálatok arra mutattak rá (és ezt a következő fejezet is egyértelműen megerősíti), hogy a teljesítményértékelés eredményének közvetlenül csak a *teljesítményjutalom* megállapítása során szabad megjelennie (persze ez nem zárja ki azt, hogy közvetetten, például a munkaköri fokozatok közötti előmenetel során ne lehetne figyelembe vennie a munkáltatónak a teljesítményértékelést). Teljesítményértékelés alapján a „konkuráló” jogintézményeket (így például az illetményeltérítést, a személyi illetményt vagy éppen a motivációs elismerést¹³⁵⁸) nem ismerné a közszolgálati törvény. A teljesítményjutalom nem épülne be a tisztviselők rendszeres illetményébe, hanem a korábbi tizenharmadik havi illetményhez hasonló, éves szintű, egyszeri jutalom lenne. Másik alternatívaként javasolható, hogy rendszeres, de az alapilletményt érintetlenül hagyó illetményelemként jelenjen meg (a NAV-os „teljesítménybér” mintájára).

A *jubileumi jutalom* célja annak díjazása, hogy a tisztviselő pályafutása nagy részét szűkebb értelemben a közigazgatásban, tágabban a közsférában tölti el. Azaz a jogintézmény elsődlegesen a tisztviselő hivatása iránti elkötelezettségét és hűségét,¹³⁵⁹ míg másodlagosan a pályafutása alatt megszerzett tapasztalatait és hozzáértését honorálja. Ez utóbbi megfontolás mögött az az elméleti alapvetés áll, ami szerint a tisztviselő minél több időt tölt el a közszolgálatban, ezen belül azonos munkahelyen, szakterületen, azonos feladat elvégzésével, annál mélyebb ismeretekre tesz szert, így munkáját alaposabban végzi, következőképpen jutalmat érdemel.¹³⁶⁰

¹³⁵⁷ Lásd Közzolgálati Döntőbizottság 2021/3. elvi döntőbizottsági határozata. Ennek alapján levonható tanulság, hogy a törvényi keretek hiánya az érdemelismerések területén komoly gyakorlati problémákat, igazságtalanságokat eredményezhet.

¹³⁵⁸ A Kttv. címadományozási rendszeréhez hasonlóan a Kit.-ben a motivációs és teljesítmény-elismerés ugyancsak nehezen elhatárolható, főlegesen párhuzamos jogintézmények. Lásd S. HORVÁTH – LUDÁNYI 2021: 502–503.

¹³⁵⁹ GYÖRGY 2007: 165. Lásd továbbá BÉRCES 2013: Kttv. 150. §.

¹³⁶⁰ LŐRINCZ 2010: 332.

A *célfeladat-jutalom* ugyanazt a funkciót töltené be, mint például a céljuttatás a Kit.-ben¹³⁶¹ vagy a célfeladat a Kttv.-ben.¹³⁶² Érdemes utalni arra, hogy a célfeladat-jutalom egy prémium típusú teljesítménybérezési forma, amelynek sajátosságát az adja, hogy a célfeladatot teljesítő kormánytisztviselőnek joga keletkezik a díjazásra a célfeladat teljesítését követően.¹³⁶³ Dogmatikai szempontból tehát jutalom, és nem illetményen kívüli juttatás.

Végül, de nem utolsósorban, a *jutalom* egy gyűjtőkategóriát jelentene, amelybe elsősorban a jobbára erkölcsi jelentőségű vagy csekélyebb mértékű anyagi elismerések tartoznának (így például miniszteri elismerés, írásbeli dicséret vagy tárgyjutalom).

A TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS SZABÁLYOZÁSA

A teljesítményértékelés szabályozásának jogforrási szintjei

A magyar közigazgatás *teljesítményértékelési rendszereit* a teljesítményértékelés elemei, folyamata, jogkövetkezményei és jogi szabályozásának jellege szerint hasonlítottam össze. Alapvetően valamennyi közzszolgálati jogállási törvény szabályozza így vagy úgy a jogintézményt, viszonylag „egyszerű” a képlet az eddig tárgyalt pragmatika-elemekhez képest.¹³⁶⁴ Akárcsak az európai közzszolgálati rendszerek gyakorlatában, úgy a magyar közigazgatás esetében is *két- vagy háromszintű szabályozás* a jellemző. Találkozhatunk olyan megoldással, amelyben a főbb anyagi jogi szabályok törvényben rögzítettek, a részletszabályok pedig kormány- és/vagy miniszteri rendeleti szinten (lásd Kttv., Riasztv.). Olyan megoldás is előfordul, ahol a második vagy harmadik szinten nem miniszteri rendeleti szabályok, hanem munkáltatói szintű szabályok bontják ki a részleteket (lásd Kit., Küt.). Ahol a Kttv. háttérjogszabályként jelenik meg, ott egyrészt bizonyos mértékben alkalmazzák a Kttv. teljesítményértékelési rendszerét, másrészt az eltéréseket megfogalmazó jogállási törvények mellett, azok felhatalmazása alapján alsóbb szintű munkáltatói szabályozásra bízák a részletszabályok kimunkálását (lásd Ogytv., Ásztv.). Sajátos csoportot képvisel a NAV szjtv., ami a törvényi szabályokat közvetlenül munkáltatói szabályozással egészíti ki. Mindennek tükrében háromszintű – de se nem a Kttv.-re jellemző túlrészletezett, se nem a Kit.-ben vagy Ásztv.-ben tapasztalható alulszabályozott – struktúra javasolható; törvényi szinten foglalnának helyet a garanciális szabályok, kormányrendeleti

¹³⁶¹ Kit. 146. §.

¹³⁶² Kttv. 154. §.

¹³⁶³ Lásd BÉRCES 2013: Kttv. 154. §.

¹³⁶⁴ Lásd LUDÁNYI 2021: 19–32.

szinten a közös részletszabályok, míg közszolgálati szabályzatban az egyes igazgatási ágazatokra, szervekre jellemző specialitások.

A minősítés szerepe

Érdemes utalni arra, hogy mindegyik jogállási törvény teljesítményértékelést alkalmaz, és a Kttv. kivételével nem rendelkezik *minősítésről* (a Kit. ugyan említi, viszont ennek csak az az oka, hogy eleinte átvette a területi kormányzati igazgatási szervekre nézve a korábbi állami tisztviselői törvény szabályainak nagy részét, ami a minősítést egyaránt használta). Javasolható a minősítés eltörlése, hiszen funkcióját tekintve lényegesebb különbségek nem mutatkoznak a teljesítményértékeléstől.¹³⁶⁵

A teljesítményértékelés definíciója

Az egységes értékelési rendszer megvalósítása mellett szóló erős érvként jelentkeznek a teljesítményértékelésre vonatkozó *törvényi definíciók*. Egyrészt valamennyi esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója a feladat címzettje (és ugyancsak valamennyi esetben átruházhatja ezt a feladatot a munkáltatói jogkör gyakorlója más tisztviselőre), másrészt minden esetben mérlegelési jogkörbe tartozó döntésről van szó, végül harmadrészt minden jogállás tekintetében írásbeliséghez kötött aktusnak minősül. Ezek tehát lényegesebb változtatást nem eredményeznének.

A teljesítményértékelési kötelezettség kérdése

Lényeges különbség azonban, hogy amíg a Kttv. (és ezzel összefüggésben az Ogytv. és az Ásztv.), a Riasztv., valamint a NAV szjtv. szerint a teljesítményértékelés a munkáltató *kötelezettsége* – ahogy az egyébként az európai közszolgálati rendszerek meghatározó többségében jellemző –, addig a Kit. és a Küt. esetében alapvetően a munkáltató lehetősége (joga), és csak a tisztviselő kérelmére válik annak kötelezettségévé. Természetesen ennek okai visszavezethetők a közszolgálati rendszerjegyek jellemzőire. Jól látható ugyanis, hogy azokban a jogállásokban, ahol több

¹³⁶⁵ Érdemes összevetni ezt a két jogintézmény „összemosásának” kritikájával. GYÖRGY 2019a: 227–229. Elméleti szinten természetesen nem ugyanazt a célt szolgálja a jogintézmény. Lásd LINDER 2013b: 125–130.

karrierjegy azonosítható (és nem álláshelyalapú létszámgazdálkodás működik), ott a teljesítményértékelés szabályozása egyfelől részletesebb, másfelől a munkáltató kötelezettségeként rögzített. Ez legalább két okból kifolyólag elgondolkodtató.

Egyrészről a Kit. és a Küt. (de főleg az előbbi, míg az utóbbi az autonóm működésű szervei miatt kevésbé) az a két jogállás, ahol elméletileg a legnagyobb jelentősége van az illetmény meghatározása során a tisztviselő által nyújtott teljesítménynek, ahol már az illetmény megállapítása is részben a teljesítmény alapján történik, és ahol a közszolgálatban hagyományosan alkalmazott illetmény meghatározó kritériumok csak elvétve köszönnek vissza az illetményben.

Másrészről a teljesítményértékelés csak akkor lehet alkalmas a munkáltató és a tisztviselő számára visszajelzésekkel szolgálni a munkavégzésről, ha folyamatos a teljesítménykövetelmények kitűzése, és így elfogadható,¹³⁶⁶ követhető és kiszámítható a munkáltató teljesítményelvárása a tisztviselővel szemben.¹³⁶⁷ Tekintve, hogy a magyar közszolgálati fejlesztések jellemzően jogi szabályozás által vezéreltek¹³⁶⁸ (és csak a közelmúltban kezdődött az angolszász jogi és igazgatási kultúra megoldásainak adaptálása), ez a legbiztosabb módon a közjogi szabályozás kötelező erejével biztosítható, legfőképpen akkor, ha a teljesítményértékelés eredményéhez komoly anyagi jellegű jogkövetkezmények társulnak (amelyek ugyancsak komoly garanciális védelmet igényelnek).

A teljesítményértékelés jogkövetkezményei – jutalmazás vagy fejlesztés?

Márpedig az európai közszolgálati rendszerek megoldásai, a jogintézménytörténeti áttekintés és a jogállási szabályok összehasonlítása egyaránt a jutalmazási célú *jogkövetkezmények* túlsúlyát mutatja. Az egyes jogállásokban alkalmazott előmeneteli és illetményrendszertől függően figyelembe veszik a teljesítményértékelés (és/vagy minősítés) eredményét például pályagyorsítás, pályalassítás, címadományozás, cím visszavétele, alapilletmény-eltérítés és jutalmazás, illetve akár a jogviszony megszüntetése során is (feltételezve, hogy a jogintézmény jogpolitikai céljának megfelelően jár el a munkáltató).¹³⁶⁹ A Kttv. kritikájaként értékelhető, hogy az összes – időrendben – következő törvény valamilyen módon rugalmasabb előmeneteli szabályokat

¹³⁶⁶ Lásd még ezt a szempontot: SZABÓ 2022: 112–113; TUBB 2021: 18.

¹³⁶⁷ Erről a kérdésről lásd LINDNER 1993: 336–342.

¹³⁶⁸ Lásd HAZAFI 2014.

¹³⁶⁹ Persze azt csak egy empirikus kutatás mutatná meg, hogy valójában ezeket a jogintézményeket milyen gyakran „használja” a munkáltató.

fogalmazott meg. Ezért az előmenetelhez kapcsolódó munkáltatói intézkedések esetében célszerű a tisztviselő teljesítményét, érdemeit figyelembe venni iskolai végzettsége, tapasztalata, szakértelme és szolgálati ideje mellett. A díjazás esetében azonban érdemes óvatosan és fokozatosan, inkább kifejezetten jutalmazási céllal, és nem a tisztviselő illetményét/alapilletményét érintően felhasználni a teljesítményértékelés eredményeit. A teljesítmény ugyanis fontos, ám a közigazgatásban, az igazgatási tevékenység során nehezen mérhető és számszerűsíthető, sokkal inkább csak mérlegelési jogkörben, a munkáltatói jogkör gyakorlójának szubjektív ítélőképességével értékelhető. Ezzel kapcsolatban a nemzetközi tapasztalatok is az óvatosságra hívják fel a figyelmet.¹³⁷⁰ Ugyancsak veszélyes a teljesítményértékelés eredménye alapján a jogviszony megszüntetése, különösen igaz ez akkor, ha a teljesítményértékelés nem kötelező, és így a teljesítménykövetelmények sem folyamatosak és egyértelműek (legalábbis a teljesítményértékelésen keresztül). Továbbá akkor is, ha az értékelés informális marad, annak tartalma nincs meghatározva vagy kevésbé szabályozott, hiszen így az akár egy indokolás nélküli felmentéssel is felérhet.¹³⁷¹

Ezzel szemben az összehasonlítás alapján úgy tűnik, hogy a tisztviselők egyéni *fejlesztésére* csak azokban a jogállásokban használják a teljesítményértékelés eredményeit, ahol a tisztviselők előmeneteli kötelezettségei miatt szükség van hosszabb távú egyéni továbbképzési tervek készítésére (így például a Kttv. vagy a Riasztv. esetében).¹³⁷² Megítélésem szerint – Karoliny Mártonnéval egyetértve¹³⁷³ – nem „ördögtől való” elképzelés a teljesítményértékelés eredményeit *jutalmazási és fejlesztési célokra* egyaránt felhasználni, a hangsúly inkább a következmények megfelelő elválasztására kell hogy kerüljön. Amire az összehasonlítás alapján azt lehet mondani, hogy van is lehetőség, hiszen amelyik jogállás esetében kötelező a teljesítményértékelés, ott vagy évente (lásd például Riasztv.), vagy évente kétszer (lásd például Kttv.), vagy évente többször is (lásd például NAV szjt.) lehetőség nyílik a tisztviselők munkateljesítményének értékelésére. Mindez megteremti annak kereteit, hogy a fejlesztési célok például tárgyév közben, a jutalmazási célok pedig a tárgyév végén határozzák meg az értékelés jogkövetkezményeit.

¹³⁷⁰ Nemzetközi szempontból lásd LINDER 2018a. Magyar vonatkozásban: KRAUSS–PETRÓ 2014a: 67.

¹³⁷¹ Az indokolás nélküli felmentésről lásd PETROVICS 2019b: 197–199.

¹³⁷² A fejlesztési tervekkel összefüggésben megjelenő előnyökről lásd LÉVAI 2004: 571–573.

¹³⁷³ POÓR 2004: 129–130.

*A teljesítményértékelés tartalma – munkaköri
követelmények és kompetenciák*

Ha visszakanyarodunk kicsit a teljesítményértékelés *tartalmára*, értékelési elemeire, akkor azt lehet mondani, hogy lényeges különbségek nem tehetők az egyes törvények között. Természetesen elnevezésbéli, szabályozástechnikai különbségek felfedezhetők, de lényegüket tekintve mindenhol sor kerül egyrészt a munkaköri/álláshelyi feladatok értékelésére, másrészt az ezekhez szükséges kompetenciák értékelésére.

Ehhez két további megjegyzés fűzhető. Ezek közül az egyik az, hogy akár a Kttv. kötelező-ajánlott elemek szerinti, akár a Kit. kötelező-kiválósági elemek szerinti felosztása alkalmas lehet arra, hogy az egyes szervek vezetői ezeken keresztül érvényesítsék az adott igazgatási tevékenységre vonatkozó sajátosságokat, speciális munkavégzési jellemvonásokat, konkretizálják a munkaköri teljesítménykövetelményeket (ennek részeként, ahol a hatósági ügyintézés meghatározó, ott azt, ahol a stratégiaalkotás, ott pedig azt). Ahogy arra fentebb már utaltam, a vizsgált szervezetekben nagyjából közös, hogy az ott folyó munka közfeladatok megvalósítására irányul, ennek érdekében jogalkalmazói feladatokat látnak el, irányítási, felügyeleti, ellenőrzési feladatokat végeznek, közreműködnek a jogszabályok előkészítésében stb.¹³⁷⁴ Mindez azt eredményezi, hogy kisebb-nagyobb különbségek ugyan jelentkezhetnek, ám összességében hasonló kompetenciák szükségesek e feladatok ellátásához (ennek feltétele, hogy lehetőleg hasonló előmeneteli/munkavégzési rendszer működjön). Ez meglátásom szerint azt is jelenti, hogy nem feltétlenül van szükség arra, hogy igazgatási áganként más-más kompetenciákat értékeljenek.¹³⁷⁵

A teljesítményértékelés jogorvoslati lehetőségei

Végül szükséges szót ejteni a teljesítményértékelés *jogorvoslati lehetőségeiről*. Mert például a jogorvoslati fórum meg tudja ítélni azt, hogy a tisztviselő valóban minden nap az előírt helyen és időben, munkaképes állapotban jelent-e meg a munkahelyén, feltéve, ha ezt a munkáltató szerv beléptetési rendszere rögzítette. Nem tudja viszont eldönteni azt, ha a tisztviselő azt nehezményezi, hogy a teljesítményértékelése során

¹³⁷⁴ GYÖRGY 2018d: 21.

¹³⁷⁵ Lásd például a brit közszolgálatban: Civil Service Human Resources 2012. Persze ágazatspecifikus kompetenciák léteznek, és ezeket figyelembe lehet, mi több, kell venni az ajánlott elemek körében. Az ilyen kompetenciákkal kapcsolatban lásd MAGASVÁRI 2018: 99–101. Nemzetközi kitekintésben a jövőbeli közszolgálati alkalmazottal szembeni kompetenciaigényekről lásd LINDER 2018d: 123–126.

elemzőképességére és ítélőképességére is csak „átlag alatti” értékelést kapott, noha meggyőződése, hogy mindkét téren kiemelkedők a képességei. Amíg ugyanis előbbi esetben ténymegállapítás történik, addig utóbbi vonatkozásában a jogorvoslati fórum vélhetően nem rendelkezik a kérdés eldöntéséhez szükséges kompetenciákkal.¹³⁷⁶ Így az a megoldás is javasolható, amikor hibás, valótlan ténymegállapítás és személyiségi jog sérelme esetén (lásd például Kttv.) kezdeményezhető jogvita; illetve az a megoldás is, amikor a teljesítményértékelés ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, és az az annak alapján hozott munkáltatói intézkedés elleni kereset keretében támadható (lásd például NAV szjtv.).¹³⁷⁷

A KÉPZÉS ÉS TOVÁBBKÉPZÉS RENDSZERÉNEK FELÜLVIZSGÁLATA

A generalista jellegű közigazgatási képzések párhuzamosságának feloldása

A fentiek alapján az alábbi következtetések és javaslatok fogalmazhatók meg. Az NKE biztosítja a közigazgatás számára szükséges generalista jellegű felsőoktatást. Alapszinten a közigazgatás-szervező szak célja a „közigazgatászok”¹³⁷⁸ képzése. Mesterszinten azonban korántsem egyértelmű, hogy az államtudományi, a kormányzás és vezetés vagy a közigazgatási szak feladata-e a *közigazgatási vezetők* képzése. A képzési és kimeneti követelmények, valamint a mintatantervek vizsgálata rámutat arra, hogy jelenleg az alap- és mesterszint közötti generalista jellegű tantervi, oktatásmódszertani és megközelítésbeli egymásra épülés a *közigazgatás-szervező és államtudományi képzések* között figyelhető meg leginkább. Mindkét szak multidiszciplináris jellegű, jogtudományi és államtudományi (ezen belül jelentős közigazgatás-tudományi¹³⁷⁹) hangsúllyal. Ezekhez képest a *kormányzás és vezetés*, valamint a *közigazgatási képzések* inkább a *továbbképzésekre* jellemző tréningmódszertant alkalmazzák, a mintatantervek pedig sokkal inkább menedzsmentszemléletet tükröznek. Ahogy azonban fentebb említettem, ez az útkeresés nem feltétlenül ok, hanem sokkal inkább *okozat*,

¹³⁷⁶ Lásd Kúria Kf. 45.162/2022/7. Teljesítményértékelésből eredő közszolgálati jogvita; Kúria Mfv. 10.131/2018/5. Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata; Kúria Mfv. 10.674/2016/3. Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozata megváltoztatása.

¹³⁷⁷ Lásd TUBB 2021: 23.

¹³⁷⁸ A fogalomhasználatról lásd CSERNY 2011.

¹³⁷⁹ Lásd az államtudomány és közigazgatás-tudomány kapcsolatáról megfontolandó gondolatokat: LOVÁSZ 1948: 327–339.

ami a közigazgatás munkaköri rendszerének és az egyes szakokra épülő, tervezhető karrierpályának (vagy legalábbis a képzést és a közigazgatást összekötő „hídnak”) a hiányából fakad. A helyzet tisztázásához leginkább a korábban már felvázolt *munkaköri rendszer* kialakítása járulna hozzá, ami alapján könnyedén meghatározhatók azok a szakmai igények és követelmények, amire a közigazgatásnak szüksége van, amihez a képzéseknek igazodniuk kell. Ez alapján a *képzések céljai* is könnyebben tisztázhatók. Nem kérdés, hogy az alapszintű, *közigazgatási ismeretek* átadása a közigazgatás-szervező képzés feladata. A vizsgálat alapján javasolható, hogy a mesterszintű *közigazgatási vezetői ismeretek* átadása az államtudományi képzésen történjen. A kormányzás és vezetés, valamint a közigazgatási képzések tartalmuk alapján a továbbképzési, azon belül is – a szakmai felsővezetőknek meghatározott időszakonként szervezett – *vezetőképzési* szinthez illeszkednének. Az államtudományi képzés kiemelkedik a felsőoktatási felvételi adatok alapján is (mondhatni, úgy tűnik, hogy a hallgatók felsőoktatási „piaca beárazza” a vizsgált képzéseket). Amíg az államtudományi képzés nappali és levelező tagozaton is indul (az utóbbi évek viszonyában magasabb ponthatár mellett), addig a kormányzás és vezetés nappali és levelező tagozaton sem veszi kezdetét, de a közigazgatási képzés is csak levelező tagozaton „nyitja meg kapuit”.¹³⁸⁰

A képzések és a közigazgatás közötti karrierpálya megteremtése

Az egyes szakokra épülő, tervezhető *karrierpálya* megteremtése egyrészt „keményebb” jogi, másrészt „puhább”, egymással harmonizáló jogi-képzésfejlesztési-HR eszközökkel valósítható meg.

Először a *keményebb jogi eszközöket* érdemes áttekinteni. A képzések munkaerőpiaci hasznosulásához mindenképpen szükség van valamilyen szintű állami kényszerre. Tehát az egyes képesítéseknek bizonyos mértékben meg kell jelenniük a közszolgálati törvény rendelkezései között. Az államtudományi képzés általános vezetői kinevezési feltételként való bevezetésének kudarca azonban azt jelzi, hogy a képesítési követelmények előírására jelenleg csak korlátozott lehetőségek mutatkoznak a valóságban. Ezt erősíti a személyzeti rendszer, s ezen belül kifejezetten a képesítési követelmények meghatározásának decentralizációja is. Az NKE képzésfejlesztésének, a képzések munkaerőpiaci hasznosulásának eredményességét ugyanakkor nagymértékben javítaná, ha a korábban felvázolt munkaköri rendszer *ügymintézői kategóriája* elsősorban a közigazgatási generalista képzésen végzeteknek,

¹³⁸⁰ Felvételi ponthatárok 2022.

így a közigazgatás-szervezőknek (és természetesen az okleveles államtudományi mestereknek) nyújtana karrierlehetőséget. Ez a gyakorlatban ugyanakkor nem azt jelentené, hogy kizárólag közigazgatás-szervezők (vagy államtudományi mesterek) lennének alkalmazhatók ilyen munkaköri kategóriában, és azt sem, hogy őket a közigazgatási szervezeteknek előnyben kellene részesítenie a kiválasztás során. Ehelyett az a javaslat fogalmazható meg, hogy ha az ügyintéző kategóriába tartozó munkakörbe nem az említett generalista képzéseken szerzett képesítést a pályázó, akkor neki kinevezési feltétele kell hogy legyen a *közigazgatási alapvizsga* teljesítése. Ez azonban a jelenlegi közigazgatási alapvizsga szabályainak, formájának és tartalmának átalakítását feltételezi.¹³⁸¹ Az alapvizsga szerkezetének ugyanis a szakirányú továbbképzési szakokra jellemző formában és tartalommal kellene felépülnie, fél éves továbbképzési időtartamban, több vizsgarész mentén, jellemzően távoktatásra támaszkodva.¹³⁸² Jogpolitikai döntés kérdése lenne, hogy az alapvizsga teljesítése alól minden NKE-n végzett vagy csak az NKE generalista jellegű képzésein végzettek mentesülnének. Amennyiben csak a generalista jellegű képzésen végzettek mentesülnének a vizsgarészek elvégzése alól, a többiek számára kreditátvitel biztosítana lehetőséget a vizsgarészek egyszerűbb teljesítésére. Ugyanez az analógia a közigazgatási *vezetői kategóriába* tartozó munkakörökre is alkalmazható lenne. Ebben az esetben a *közigazgatási szakvizsgát* kellene annak a pályázónak teljesítenie, aki nem államtudományi képzést végzett. A szakvizsga teljesítése az alapvizsgához hasonló formai feltételekkel történne azzal a kitételrel,¹³⁸³ hogy tananyaga és követelményrendszere nem a közigazgatás-szervező szakot képezné le (az alapvizsga igen), hanem az államtudományi szakot. A vizsgarészek teljesítése alól a közigazgatási, illetve a kormányzás és vezetés szakon végzettek mentesülnének. A jogász- és közgazdászdiplomával rendelkezők számára kreditátviteli lehetőség könnyítené meg a vizsgarészek teljesítését. A továbbképzéseket a pályázók finanszíroznák. A javaslat a kormányzati és önkormányzati igazgatásra vonatkozna, a különleges jogállású szervek számára csak ajánlott lenne.

A *puhább, jogi-képzésfejlesztési-HR eszközök* alkalmazására vonatkozóan a következő javaslatok tehetők. Noha a jogi szabályozáson keresztül nem javasolható, a HR-eszközök alkalmazásával támogatható a generalista képzések hallgatóinak előnyben részesítése. A felemásan működő szakmai gyakorlati rendszer, az MKÖ és a nemzetközi tehetségmenedzsment példák jellemzőinek vegyítésével kialakítható egy, csak az NKE kiemelkedő tanulmányi eredménnyel rendelkező hallgatói

¹³⁸¹ *Közigazgatási alapvizsga: Tananyag és követelményrendszer* [é. n.]. A tananyagot tartalmazó tankönyv: *Közigazgatási alapvizsga 2022*.

¹³⁸² *Általános tudnivalók a szakirányú továbbképzésekről* [é. n.].

¹³⁸³ *Közigazgatási szakvizsga: Tananyag és követelményrendszer* [é. n.].

számára létrehozott *ösztöndíjas gyakornoki rendszer*. Ennek időtartama egyfelől részben egybeesne a képzés időtartamával – ami így értékes gyakorlati tapasztalatokat adna az elméleti ismeretek mellett –, másfelől közvetlen beáramlást és egyúttal gyorsított előmenetelt biztosítana a programban részt vevő gyakornokok számára. A gyorsított előmenetel az ügyintézői és szakértői munkaköri kategóriákon belül zajlana. A közigazgatási szervezetekben mentorok segítenék a beillesztésüket.¹³⁸⁴ Szintén ebbe a csoportba sorolható az államtudományi mesterek vezetői kiválasztását segítő *vezetői utánpótlási adatbank*. Az adatbankba kizárólag az NKE mesterképzéseinek végzős hallgatói kerülnének, akik egészen a szakképzettség megszerzésétől számított három évig az adatbank nyilvántartásában szerepelnének. Az adatbank folyamatosan frissülne, és a pályakezdők valamennyi fontosabb érdeme és eredménye bekerülne ennek időtartama alatt. A program további előnye volna, hogy a pályakezdők vezetői kiválasztására akkor is sor kerülhetne, ha éppen ügyintézői vagy szakértői munkakörben gyűjtenének tapasztalatokat. Az adatbank számos modult tartalmazna, így például lehetőséget biztosítana a pályakezdők preferenciáinak kiválasztására is. Az ösztöndíjas gyakornoki program jogi kereteit a *közzszolgálati törvény* teremtené meg, s a részletekről a felek (NKE és közigazgatási szervek) közötti megállapodások rendelkeznének. A vezetői utánpótlási adatbank a *KSZDR*, s azon belül a kiválasztási és vezetőikiválasztási rendszer része lenne.

A közigazgatás egységes továbbképzési rendszerének kialakítása

Az egyes közzszolgálati törvények összehasonlítása alapján kicsit sem tűnik összeegyeztethetetlennek azok egységes alapokon nyugvó *továbbképzési rendszere*. A továbbképzési időszakok éves rendszerességet követnének. Típusukat tekintve pedig közzszolgálati és belső továbbképzésekből állnának. A belső továbbképzések aránya elérhetné az 50%-ot, ami elegendő mozgásteret biztosítana a különleges jogállású szervek és a rendvédelemben tartozó államigazgatási szervek számára speciális továbbképzési igényeik érvényesítéséhez. Emellett azonban javasolt az egységes tanulmányi pontrendszer visszaállítása és a belső továbbképzésekre vonatkozó központi programminősítés is. A programminősítés az NKE feladata lenne. Így

¹³⁸⁴ A mentori rendszer kialakítását több kezdeményezés is szorgalmazta az utóbbi években. Az ÁROP „Új közzszolgálati életpálya” projektjének keretében koncepció készült a közzszolgálat mentori rendszerének kialakításához. Lásd SZAKÁCS G. 2015a. „A versenyképes közzszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” című KÖFOP-projekt keretében is készült koncepció a mentori rendszer alkalmazásának lehetőségeiről és irányairól. Lásd KRAUSS – MAGASVÁRI – SZAKÁCS É. 2018.

a közigazgatási szervek ugyan széles körben vehetnének igénybe különféle belső továbbképzési formákat, ám azok minőségileg garantáltan alkalmasak volnának a tisztviselői fejlesztésre. A közszolgálati képzések, a továbbképzési programok közül a tisztviselők munkaköri kategóriájuknak megfelelően válogathatnának. A közszolgálati képzések kifejlesztése és lefolytatása az NKE feladata lenne. Az NKE továbbképzésekkel kapcsolatos feladatai felett a Közszolgálati Tanács gyakorolna felügyeletet.

A KERETTÖRVÉNY EGYÉB ELEMEI

A kerettörvény természetesen nem csak „karakteradó” szabályokat rögzítene. A közszolgálati törvények bőven tartalmaznak olyan hasonló „*technikai*” vagy *általános munkajogi* jellegű szabályokat is, amelyek a „karakteradó” szabályok érvényesülését, alkalmazását segítik. Elegendő csak *néhány példát* említeni. Így a jognyilatkozatok szabályait,¹³⁸⁵ a felek munkajogi jogait és kötelezettségeit,¹³⁸⁶ a jogviszony megszűnésekor irányadó eljárási szabályokat,¹³⁸⁷ az illetmény védelmét¹³⁸⁸ vagy például az adatkezelést.¹³⁸⁹ Tekintettel arra, hogy ezeket a szabályokat most is ugyanúgy vagy nagyon hasonló módon rendezik a közszolgálati törvények, *javasolható* a kerettörvényben való elhelyezésük.

¹³⁸⁵ Kit. XI. fejezet; Kttv. 14–25. §; Küt. 12–20. §; Hszt. 6–12. §; NAV szjtv. III. fejezet.

¹³⁸⁶ Kit. 91. §, 93. §; Kttv. 75–76. §; Küt. 46–47. §; Hszt. 288/K–L. §; NAV szjtv. 78. §, 80. §.

¹³⁸⁷ Kit. 115. §; Kttv. 74. §; Küt. 44. §; Hszt. 99–99/A. §; NAV szjtv. 77. §.

¹³⁸⁸ Kit. 136. §; Kttv. 145. §; Küt. 71. §; NAV szjtv. 156. §.

¹³⁸⁹ Kit. XXIV. fejezet; Kttv. 176–183/C. §; Küt. XII. fejezet; NAV szjtv. XXI. fejezet.

MELLÉKLETEK

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
Ásztv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
Áttv.	2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
Bjt.	2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
Ebktv.	2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
Ebtv.	1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól
Életpályatörvény	2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról
Eszjtv.	2020. évi C. törvény az egészségügyi szolgálati jogviszonyról
Haj. tv.	2018. évi CXIV. törvény a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról
Hjt.	2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
Hszt.	2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
Iasz.	1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról
Jat.	2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
Khtv.	2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
Kit.	2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
Kit. Módtv.	2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról
Kjt.	1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról

KKK	222/2019. (IX. 25.) Korm. rendelet az államtudományi képzési területen szerezhető képesítések jegyzékéről és a képzések képzési és kimeneti követelményeiről
Kp.	2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
KSZDR	Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer
Ksztv.	2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
Ktjv.	2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról
Kttv.	2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
Kttv. Módtv.	2019. évi XXXVII. törvény az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról
Ktv.	1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
Kon koncepció	Belügyminisztériumi Szakértőbizottság (1990): <i>Egy koncepció a közszolgálatról: különös tekintettel az államigazgatásra</i> . Budapest: Belügyminisztérium Államigazgatási Szervezési Intézet
Kormánystatútum	94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
Külszolg. tv.	2016. évi LXXIII. törvény a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról
Küt.	2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról
Magyary Program	Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program
Mt.	2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
régi Mt.	1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről
Mttv.	2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
NAV szjtv.	2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NAV tv.	2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
NKE	Nemzeti Köszolgálati Egyetem
NKE tv.	2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Köszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)
Ogytv.	2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

Ogytv. Módtv.	2017. évi CLXXXVII. törvény a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról
Pp.	2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
Riasztv.	2018. évi CXV. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról
Régi KKK	1/2015. (I. 14.) MvM rendelet a közigazgatási, a rendészeti, a katonai, a nemzetbiztonsági, valamint a nemzetközi és európai közszolgálati felsőoktatás alap- és mesterképzési szakjainak meghatározásáról, e szakok képzési és kimeneti követelményeiről, valamint az alapképzés képzési ágairól.
Új Kormánystatútum	182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
Üsztv.	2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra. *HR-delegálás az OECD-tagországok központi közigazgatásának – minisztériumi – gyakorlatában*
2. ábra. *A közszolgálati jogalkotás mögötti személyzetpolitikai célok*
3. ábra. *A közszolgálati személyzetpolitikával és jogalkotással összefüggő hatáskörök megosztása*

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat. *A közszolgálati személyzeti rendszerek pragmatikájának elhatárolása*
2. táblázat. *A HR-hatáskörök gyakorlásának formái*
3. táblázat. *A rendszerelhatárolások összegzése 2017-ben*
4. táblázat. *A közszolgálati rendszerek jogi szabályozásának alakulása az európai térben*
5. táblázat. *A Kttv. személyi, szervei és tárgyi hatálya*
6. táblázat. *A közszolgálati jogviszony differenciálódása 2012-től napjainkig*
7. táblázat. *A Kit. intézkedései a közszolgálat problémáira reagáló célrendszere alapján*
8. táblázat. *A Kit. szervei hatálya – központi és területi kormányzati igazgatási szervek*
9. táblázat. *A Kit. személyi és tárgyi hatálya*

10. táblázat. *A Riasztv. hatálya*
11. táblázat. *A Kűt. szabályozása alá tartozó különleges jogállású szervek*
12. táblázat. *A közigazgatási foglalkoztatási jogviszonyok összegzése*
13. táblázat. *Az álláshelyalapú létszámgazdálkodás jellemzői*

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ADRIAN, Jean-François (2014): Czech Republic: a New Boost for the Civil Service. *Responsive Public Management*, 66, 1–2. Online: www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/igpde-editions-publications/revuesGestionPublique/IGPDE_Reactive_Republique-tcheque_septembre_2014_En.pdf
- ARNOUSZ-JUHÁSZ Lilla Mária (2018): *A magyar közigazgatási felsőoktatás fejlődésének irányai*. PhD-disszertáció. Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Online: <https://doi.org/10.17625/NKE.2019.009>
- BALÁZS István (1995): Létszámcsökkentés az államigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 45(6), 321–326.
- BALÁZS István (2001): A közszerológat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 51(11), 641–647.
- BALÁZS István (2002): A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 52(10), 577–581.
- BALÁZS István (2005): Változások és reformok az európai országok közigazgatásában (Magyarország és szomszédai). *Magyar Közigazgatás*, 55(12), 763–767.
- BALÁZS István (2009): Nemzetközi tendenciák a közszerológat fejlődésében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2(3), 6–12.
- BALÁZS István (2011a): A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In SZAMEL Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: CompLex, 83–96.
- BALÁZS István (2011b): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen: Dupress.
- BALÁZS István (2014): *Humán erőforrás és a közszerológati menedzsment sajátos működése*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- BALÁZS István (2021): A közigazgatás irányítása és ellenőrzése. In BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, 262–271.
- BALÁZS István – VESZPRÉMI Bernadett (2020): Új tendenciák a közszerológati rendszerek átalakításában. In ÁRVA Zsuzsanna et al.: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 95–114.
- BALLA Zoltán (2015): *A rendészet*. Budapest: Rejtjel.
- BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest: Dialóg Campus.

- BANKÓ Zoltán (2019): A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony módosulásának fogalmi keretei és hatásai a közszolgálati életpályára. In KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 161–175.
- BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk. (2018): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer.
- BARTA Attila – BENCSIK András – VESZPRÉMI Bernadett (2019): A kormányzati igazgatásról szóló törvény egyes elméleti és gyakorlati aspektusai. *Jura*, 25(2), 11–24.
- BELÉNYESI Emese (2011): A magyar közigazgatási képzések, továbbképzések intézménytörténete a XX. századtól napjainkig. *Új Magyar Közigazgatás*, 4(1), 2–13.
- BENCSIK András (2018): A közszolgálati jogviszony létesítéséről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(3), 152–167.
- BÉRCES Kamilla (2013): *Kommentár a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer.
- BÉRCES Kamilla (2014): *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011–2013 közötti időszakban*. Budapest: Magyar Közlöny.
- BÉRCES Kamilla (2016a): A helyi közigazgatás munkajogi szabályozása. *Jogászvilág*, 2016. január 27. Online: <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-helyi-kozigazgas-munkajogi-szabalyozasa/>
- BÉRCES Kamilla (2016b): Az állami tisztviselőkről szóló új törvény. *Adó Online*, 2016. június 8. Online: <https://ado.hu/munkaugyek/az-allami-tisztviselokrol-szolo-uj-torveny/>
- BERKE Gyula (2019): A közszolgálat egysége és differenciáltsága jogforrástani szempontból. In KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 63–78.
- BERKI Erzsébet (1995): Illetmények az államháztartásban: Besorolási és illetményrendszer a szolgálati, a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogviszonyban. *Vezetéstudomány*, 26(2), 39–47.
- BERKI Erzsébet – MÉLYPATAKI Gábor – NEUMANN László (2017): *A közszolgálat fogalma, jogi és érdekegyeztetés szempontú vizsgálata*. Online: <https://efdsz.hu/images/dokumentumok/kozszoalg.pdf>
- BERKI Katalin – SUBA Ildikó (2005): A tizenharmadik havi illetmény története. *Fundamentum*, 9(4), 110–119.
- BIHARI Mihály szerk. (1980): *Közigazgatás és politika: Tanulmányok a közigazgatás köréből*. Budapest: Kossuth.
- BRYSON, John M. – CROSBY, Barbara C. – BLOOMBERG, Laura (2014): Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. Online: <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- BOGNÁR László (2021): *Közszolgálati jog II. A rendvédelmi szervek szolgálati joga*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
- BOKODI Márta (2012): Munkaköri rendszer a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(4), 21–27.
- BOKODI Márta – CSÓKA Gabriella szerk. (2018): *A vezető-kiválasztás nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar.
- BOKODI Márta – MALÉT-SZABÓ Erika – PANKÁR Tibor Balázs (2018): *A közigazgatási vezető-kiválasztás új koncepciója*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

- BOSSAERT, Danielle et al. (2001): *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- BÖSZÖRMÉNYI Judit (2016): *Illetmény- és előmeneteli rendszerek a közszférában: A közszolgálati tisztviselőkre és állami tisztviselőkre vonatkozó szabályozás párhuzamosságai és eltérései*. Budapest: Saldo.
- BÚZA László – HORVÁTH István [é. n.]: *Kollektív munkaügyi viták és az alternatív vitarendezés lehetőségei a közszolgálati és hivatásos jogviszonyban állóknál*. Online: www.munkaugyivitarendezes.hu/Download/Kollektiv_munkaugyi_vitak_es_az_alternativ_vitarendezes_lehetosegei_a_kozszolgalmati_es_hivatasos_jogviszonyban_alloknal.pdf?v=2
- CSEFKÓ Ferenc (1993): *Hogyan látják a dekoncentrált szerveket „földről”?* In HRUBI László (szerk.): *Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1993. szeptember 29 – október 1-i harkányi konferencián*. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 66–70.
- CSERNY Ákos (2011): *Közhivatalnokok képzése a Nemzeti Közfizigazgalmati Egyetemen*. Magyar Közfizigazgalmat, 1(3), 50–56.
- CSÓKA Gabriella – KREPELKA Ágnes szerk. (2018): *A tehetségmenedzsment-rendszerek nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közfizigazgalmatban*. Budapest: Nemzeti Közfizigazgalmati Egyetem Államtudományi és Közfizigazgalmati Kar.
- CSÓKA Gabriella – S. HORVÁTH István (2021): *A kormányzati szolgalmati jogviszony megszűnése és megszüntetése (104–117. §)*. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgalmatról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közfizigazgalmati Egyetem Közfizigazgalmati Továbbképzési Intézet, 323–388.
- CSUTORÁS Gábor Ákos (2020): *Az Y-generációs munkatársak megtartási lehetőségei a közfizigazgalmati szerveknél*. PhD-disszertáció. Nemzeti Közfizigazgalmati Egyetem Közfizigazgalmat-tudományi Doktori Iskola. Online: <https://doi.org/10.17625/NKE.2021.015>
- CZAPUTOWICZ, Jacek – SAKOWICZ, Marcin (2013): *Public Administration in Poland*. In LIEBERT, Saltanat – CONDREY, E. Stephen – GONCHAROV, Dmitry (szerk.): *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. London – New York: Routledge, 293–318. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315089300>
- DARGAY Eszter [é. n.]: *A Magyar Kormánytisztviselői Kar szerepe*. Online: https://bmprojektek.kormany.hu/download/2/0a/51000/MKK_szerepe.pdf
- DÁVID Csaba (2020): *Munkaköralapú humán erőforrás-gazdálkodás az osztrák közfizigazgalmatban*. In GÁSPÁR Máttyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest: Nemzeti Közfizigazgalmati Egyetem Közfizigazgalmati Továbbképzési Intézet, 350–404.
- DÁVID Péter szerk. (2007): *A teljesítményértékelés és minősítés a közfizigazgalmati szervek vezetésében: Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez*. Budapest: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közfizigazgalmati Képzési Központ ROP 3.1.1 Programigazgalmatóság.
- DÁVID Péter (2009): *Jubileumi jutalom. Új Magyar Közfizigazgalmat*, 2(2), 56–58.
- DÁVID Péter [é. n.]: *A közfizigazgalmati ügykezelők és a közfizigazgalmati szerveknél foglalkoztatott munkavállalók munkajogi helyzete*. Online: https://bmprojektek.kormany.hu/download/1/0a/51000/K%C3%B6zfizigazgalmat%C3%A1lati_%C3%9Cgykezel%C5%91k.pdf
- DÁVID Péter – LÓCZY Péter (2013a): *Hivatás etika és kultúra, érdekérvényesítés: Tankönyv az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzéshez*. Budapest: Nemzeti Közfizigazgalmati Egyetem.

- DÁVID Péter – LÓCZY Péter (2013b): *Közzszolgálati személyi jog (Az integritás közzszolgálati jogi szabályozása): Tánkönyv az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzéshez*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- DELI Petra Eszter (2010): A jutalom és a jubileumi jutalom egyes kérdései a versenyszférában és a közzszolgálatban. *Munkaügyi Szemle*, 54(3), 41–45.
- DEMMKE, Christoph (2019): The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century. In HANNAH, Erin (szerk.): *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.982>
- DEMMKE, Cristoph – HAMMERSCHMID, Gerhard – MEYER, Renate (2006): *Decentralisation and Accountability: As a Focus of Public Administration Modernisation*. Maastricht–Bécs: European Institute of Public Administration – Wirtschaftsuniversität Wien.
- DEMMKE, Cristoph – HENÖKL, Thomas – MOILANEN, Timo (2008): *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *The Future of Public Employment in Central Public Administration: Restructuring in Times of Government Transformation and the Impact on Status Development*. Maastricht–Berlin–Helsinki: European Institute of Public Administration.
- DOMOKOS Klaudia szerk. (2021): *Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény rövid magyarázata*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- DUDÁS Ferenc (1997a): Gondolatok a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozás reformjáról I. *Magyar Közigazgatás*, 47(1), 1–13.
- DUDÁS Ferenc (1997b): Gondolatok a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozás reformjáról II. *Magyar Közigazgatás*, 47(2), 91–106.
- DUDÁS Ferenc (1998): Gondolatok a közzszolgálati pragmatikáról és az egységes(ebb) közzszolgálatról. *Magyar Közigazgatás*, 48(4), 209–222.
- DUDÁS Ferenc (2009): „Miért beteg a magyar közigazgatás?” 2. Miért (nem) jó a számlárlétra? *Humánpolitikai Szemle*, 20(4), 14–22.
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (1998): *Köztisztviselői illetmények*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2000a): A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítélkezés tükrében I. *Magyar Közigazgatás*, 50(1), 7–17.
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2000b): A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítélkezés tükrében II. *Magyar Közigazgatás*, 50(2), 83–91.
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2000c): A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítélkezés tükrében III. *Magyar Közigazgatás*, 50(3), 166–173.
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2003): A közzszolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése a versenyképesség javításának tükrében az Európai Unióban II. *Magyar Közigazgatás*, 53(11), 654–664.
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2004): A közigazgatás megújításának európai uniós törekvései a római konferencia tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 54(1), 36–41.

- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2005): Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről (II. rész). *Magyar Közigazgatás*, 55(5), 276–282.
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán – PÖLÖSKEI István (1998): Etika a magyar közigazgatásban: aktuális kérdések és gyakorlat. *Magyar Közigazgatás*, 48(5), 265–281.
- EGYED István (2017): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest: Dialóg Campus.
- ERDÉLYI László (1995): A köztisztviselői rendszer és működtetése. *Magyar Közigazgatás*, 45(9), 519–524.
- ERDŐS Csaba – TÉGLÁSI András (2018a): Az Országgyűlés. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest: Dialóg Campus, 77–108.
- ERDŐS Csaba – TÉGLÁSI András (2018b): Közpénzügyi szervek az Alaptörvényben. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest: Dialóg Campus, 227–238.
- EUPAN (2020): *The Civil Service System at European Level*. Bukarest: [k. n.].
- FÁBIÁN Adrián (2011): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- FAZEKAS János (2014): A közigazgatás személyzete. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog: Általános rész I*. Budapest: ELTE Eötvös, 321–360.
- FERENCZ Jácint (2012): Jogszerű jogbizonytalanság? A felmentés indokolásának változása a közszférában. *Miskolci Jogi Szemle*, 7(1), 90–103.
- FERENCZ Jácint – TRENYSÁN Máté szerk. (2020): *Az igazságügyi alkalmazottak jogállása*. Győr: Gondolat.
- FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest: Dialóg Campus.
- Frank Bold (2015): *Briefing on Implementation of Civil Service Act, Czech Republic*. Online: https://web.archive.org/web/20180820181718/http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_o.pdf
- Frank Bold (2016): *Briefing on the Polish Civil Service Act: Risk of Politization in Polish Civil Service*. Online: https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2023/09/FB_briefing-on-the-polish-civil-service-act-risk-of-politicization-in-polish-civil-service.pdf#:~:text=1%20The%20briefing%20is%20current%20as%20of,found%20at%20the%20end%20of%20this%20briefing.
- FÜLÖP Tímea – KUN Attila (2021a): A kormányzati szolgálati jogviszony és annak alanyai (79–81. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 236–248.
- FÜLÖP Tímea – KUN Attila (2021b): A kormányzati szolgálati jogviszony tartalma (91–98. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 275–302.
- FÜLÖP Tímea – LUDÁNYI Dávid (2021a): A Közszerződési Döntőbizottság eljárása, a jogvita (167–169. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 581–597.
- FÜLÖP Tímea – LUDÁNYI Dávid (2021b): Az illetményen felüli juttatások, kedvezmények és támogatások, a gyermeket nevelő kormánytisztviselőkre vonatkozó kiegészítő rendelkezések (146–163. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati*

- igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 517–548.
- GAJDUSCHEK György (2005a): Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban? *Magyar Közigazgatás*, 55(10), 598–607.
- GAJDUSCHEK György (2005b): Szakértelem és/vagy politika: A magyar közszerzői jogi és empirikus elemzése. *Politikatudományi Szemle*, 14(2), 111–134.
- GAJDUSCHEK György (2007a): A köztisztviselő munkájának értékelése: A magyar jogi szabályozás és a gyakorlat elemzése az empirikus adatok tükrében (I. rész). *Humánpolitikai Szemle*, 18(11), 15–29.
- GAJDUSCHEK György (2007b): A köztisztviselő munkájának értékelése: A magyar jogi szabályozás és a gyakorlat elemzése az empirikus adatok tükrében (Befejező rész). *Humánpolitikai Szemle*, 18(12), 34–49.
- GAJDUSCHEK György (2008a): *Közszerzői: A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest: Kormányzati Szerzői Központ.
- GAJDUSCHEK György (2008b): Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban: Egy funkcionális elemzés. *Vezetéstudomány*, 39(1), 14–26. Online: <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2008.01.02>
- GAJDUSCHEK György (2011): *A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése*. PhD-disszertáció. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Online: <https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/15612>
- GAJDUSCHEK György (2012): A közhivatal viseléséhez való jog. In RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 263–279.
- GAJDUSCHEK György (2013): A magyar közszerzői – a szabályok és a tények tükrében. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében: Posztdoktori Konferencia, 2013. június 6–7*. Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 117–136.
- GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2001): A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyságáról. *Magyar Közigazgatás*, 51(6), 343–351.
- GERSON, Daniel (2020): *Leadership for a High Performing Civil Service: Towards Senior Civil Service Systems in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en>
- GYÖRGY István (1992): *Tanulmányok a politikai és a szakmai állások elválasztásáról*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
- GYÖRGY István (1997): Közszerzői és politika semlegesség ma Magyarországon. In GLATZ Ferenc – SIMAI Mihály – KULCSÁR Kálmán (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 161–164.
- GYÖRGY István (1998a): *Gondolatok a közszerzői jog egységességéről*. Budapest: Világbanki Kutatási Program.
- GYÖRGY István (1998b): Közszerzői, közszerzői jog, közszerzői törvény. *Magyar Közigazgatás*, 48(3), 129–139.
- GYÖRGY István (2004): Korszerű közszerzői rendszer kialakítása az EU-csatlakozás után. In INOTAI András – BOGNÁR Károly (szerk.): *EU-tanulmányok 1–5. kötet*. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 487–508.

- GYÖRGY István (2007): *Közzszolgálati jog*. Budapest: HVG-ORAC.
- GYÖRGY István (2009): Volt egyszer egy koncepció I. *Új Magyar Közigazgatás*, 2(3), 13–17.
- GYÖRGY István (2011): A közzszolgálat Lőrincz Lajos munkásságában. *Pro Publico Bono*, 1(1), 72–76.
- GYÖRGY István (2012): *Magyar közzszolgálati jog. Általános rész*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- GYÖRGY István (2013): Alkotmányos közzszolgálat. In CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyvkiadó, 201–214.
- GYÖRGY István (2014a): A közzszolgálati jog általános kérdései. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati jog*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 13–28.
- GYÖRGY István (2014b): *Az autonóm szervek személyi állományának közzszolgálati jogviszonyáról*. Kézirat.
- GYÖRGY István (2018a): Munkajog, a munka közjoga vagy közzszolgálati jog? A közzszolgálati jog önállóságáról. In AUER Ádám et al. (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest: Dialóg Campus, 265–275.
- GYÖRGY István (2018b): A közzszolgálat alapelvei. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus, 29–40.
- GYÖRGY István (2018c): A jogok és köteleességek a közzszférában és a magánszférában. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus, 115–116.
- GYÖRGY István (2018d): 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, 17–28.
- GYÖRGY István (2019a): A közzszolgálati alkalmazottak teljesítményértékelése és minősítése. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 219–229.
- GYÖRGY István (2019b): Kormányzati személyzetpolitika és közzszolgálati pragmatika. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus, 111–126.
- GYÖRGY István (2019c): Egységesség és differenciáltság a kormányzati szolgálati, közzszolgálati és állami szolgálati jogviszonyban. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 99–100.
- GYÖRGY István: (2019d): Egyesült Királyság. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közzszolgálat*. Kézirat.
- GYÖRGY István (2020): A közzszolgálati eljárások. In BOROS Anita – PATYI András (szerk.): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében*. Budapest: Dialóg Campus, 279–294.
- GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2013): *Közzszolgálati életpályák*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyvkiadó.
- GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2015): *Közzszolgálati jog*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (2019): Alapvetések. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus, 9–26.

- GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (2020): A polgári típusú köztisztviselői rendszer bevezetése. In VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*. Budapest: Dialóg Campus, 235–249.
- GYÖRGY István – MÁTHÉ Gábor (1991): A közigazgatási szakvizsga szabályozási koncepciójához. *Magyar Közigazgatás*, 41(10), 954–963.
- GYULAVÁRI Tamás (2015): A közszolgálati jogviszony létesítése és módosítása. In KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest: ELTE Eötvös, 45–59.
- HAJDU Lajos (1973): Az állami tisztéviselők minősítési rendszere II. József uralkodása idején. *Állam és Igazgatás*, 23(6), 519–529.
- HAJDU Lajos (1982): *II. József igazgatási reformjai Magyarországon*. Budapest: Akadémiai.
- HAJNAL György (2007): Az egyéni teljesítményértékelési rendszer működésének tapasztalatai. *Vezetéstudomány*, 38(7–8), 39–50. Online: <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2007.07.05>
- HALÁSKOVÁ, Martina (2015): Public Administration in EU Countries: Selected Comparative Approaches. *Central European Review of Economic Issues*, 18(1), 45–58.
- HALLER József – HAZAFI Zoltán (2020): *Stressz, kiégés, depresszió: Munkavállalótól a munkacsoportig*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
- HALMOS Szilvia – PETROVICS Zoltán (2014): *Munkajog*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.
- HAZAFI Zoltán (1995): A közszolgálati tervezés információs bázisa. *Magyar Közigazgatás*, 45(6), 337–347.
- HAZAFI Zoltán (2005): A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos szabályozás továbbfejlesztésének kulcskérdése: A teljesítőképesség növelése. *Magyar Közigazgatás*, 55(12), 754–762.
- HAZAFI Zoltán (2007a): A közszolgálat szabályozási koncepciójának változásai: Nemzetközi tendenciák I. *Közigazgatási Szemle*, 1(1), 69–82.
- HAZAFI Zoltán (2007b): A közszolgálat szabályozási koncepciójának változásai: Nemzetközi tendenciák II. *Közigazgatási Szemle*, 1(2), 33–51.
- HAZAFI Zoltán (2007c): A közszolgálati reformmal összefüggő egyes foglalkoztatási jogviszonyok módosításáról. *Humánpolitikai Szemle*, 18(7–8), 5–9.
- HAZAFI Zoltán (2008): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. Köszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. *Új Magyar Közigazgatás*, 1(2), 24–38.
- HAZAFI Zoltán (2009a): *Köszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De Lege Lata, De Lege Ferenda)*. PhD-disszertáció. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Online: <https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/15667>
- HAZAFI Zoltán (2009b): Határok nélkül, avagy a közszolgálat megközelítésének problémája. *Közjogi Szemle*, 2(4), 7–13.
- HAZAFI Zoltán (2009c): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon III. Köszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. *Új Magyar Közigazgatás*, 2(1), 18–32.
- HAZAFI Zoltán (2009d): Volt egyszer egy Koncepció II. *Új Magyar Közigazgatás*, 2(3), 18–23.
- HAZAFI Zoltán (2010): Egységes és stabil közszolgálat. *Új Magyar Közigazgatás*, 3(3), 17–27.

- HAZAFI Zoltán (2011): Új közszolgálati életpálya. In GELLÉN Márton (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közszolgálat: Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*. Budapest: Nemzeti Közigazgatási Intézet, 33–48.
- HAZAFI Zoltán (2012a): Közszolgálati életpályák összehangolása. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(4), 2–9.
- HAZAFI Zoltán szerk. (2012b): *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*. Online: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12040/file/A%20ok%C3%B6zszolg%C3%A1lati%20tisztvisel%C5%91i%20%C3%B6rv%C3%A9ny%20%20magyar%C3%A1zata.pdf>
- HAZAFI Zoltán (2013a): A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a közszolgálat személyi állományáról. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó, 199–219.
- HAZAFI Zoltán (2013b): A magyar közszolgálat története. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó, 171–184.
- HAZAFI Zoltán (2013c): Átjárhatóság a közszolgálat egyes rétegei között. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 39–49.
- HAZAFI Zoltán (2014): Új közszolgálati életpálya: A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest: Magyar Közlöny, 9–88.
- HAZAFI Zoltán (2015a): A jogi szabályozás és az emberierőforrás-gazdálkodás összefüggései a közszolgálatban. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 79–106.
- HAZAFI Zoltán (2015b): A Kttv. felépítése, illetve a közszolgálati tisztviselők kategorizálása és jogviszonyuk szabályozásának általános kérdései. In HAZAFI Zoltán – GYÖRGY István (szerk.): *Közszolgálati jog*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 29–33.
- HAZAFI Zoltán (2015c): Teljesítményértékelés és minősítés. In HAZAFI Zoltán – GYÖRGY István (szerk.): *Közszolgálati jog*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 122–126.
- HAZAFI Zoltán (2015d): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány*, 25(ksz), 12–20. Online: https://real.mtak.hu/21949/1/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf
- HAZAFI Zoltán (2016): A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4(3), 92–105.
- HAZAFI Zoltán (2017a): A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(2), 48–83.
- HAZAFI Zoltán (2017b): A karrier és a munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(3), 74–103.
- HAZAFI Zoltán (2017c): *A doktori fokozat megszerzése óta végzett tudományos tevékenység rövid bemutatása*. Habilitációs tézisek. Kézirat.
- HAZAFI Zoltán (2018a): Átjárhatóság a közszolgálat egyes rétegei között. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus, 42–52.

- HAZAFI Zoltán (2018b): A közszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus, 53–63.
- HAZAFI Zoltán (2019a): Személyzetfejlesztési stratégia és személyzetpolitikai központ. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus, 81–99.
- HAZAFI Zoltán (2019b): A közszolgálati jogalkotás fejlődése a rendszerváltozás után. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Közszolgálati jog I. A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 11–17.
- HAZAFI Zoltán (2019c): A közszolgálati életpálya. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus, 78–80.
- HAZAFI Zoltán (2019d): A közszolgálati jog elmúlt 20 évéről. In MISKOLCZI BODNÁR Péter – KUN Attila – BOÓC Ádám (szerk.): *Gazdaság és jog: Húsz év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 217–228.
- HAZAFI Zoltán (2019e): A Kttv., valamint a Kit. hatályának összehasonlítása. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Közszolgálati jog I. A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 18–28.
- HAZAFI Zoltán (2019f): Bevezető gondolatok: Trendek a vizsgált közszolgálati rendszerekben. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat.
- HAZAFI Zoltán (2019g): Franciaország. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat.
- HAZAFI Zoltán (2019h): Európai modellek. In HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus, 72–78.
- HAZAFI Zoltán (2019i): Munkáltatói jogok gyakorlása a közszolgálatban: Bevezetés, jogi környezet változásai. Előadás. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2019. február 6. Online: <https://web.archive.org/web/20190804002045/https://antk.uni-nke.hu/tanszekek/emberi-eroforras-tanszek/oktatott-tantargyakletoltheto-oktatasi-segedletek>
- HAZAFI Zoltán (2020): Munkakör- és kompetencia-alapú stratégiai humán erőforrás gazdálkodás a francia közszolgálatban. In GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 413–438.
- HAZAFI Zoltán (2021): Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1285–1307. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.1>
- HAZAFI Zoltán (2023a): A legújabb fejlődési irányok a francia közszolgálatban. In CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest: Ludovika, 55–93.
- HAZAFI Zoltán (2023b): Nemzetközi trendek. In CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest: Ludovika, 95–111.
- HAZAFI Zoltán (2023c): Az önálló közszolgálati jog megítélése fejlődési korszakokként. In AUER Ádám et al. szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest: Wolters Kluwer, 227–238.
- HAZAFI Zoltán (2023d): *Paradigmaváltás a magyar közszolgálatban*. Budapest: Ludovika.

- HAZAFI Zoltán – DÁVID Péter (2015): *Kormánytisztviselői Döntőbizottság, közszolgálati jogvitával kapcsolatos jogalkalmazás*. Online: https://bmprojektek.kormany.hu/download/e/f9/51000/Korm%C3%Aanytisztvisel%C5%91i_D%C3%B6nt%C5%91bizotts%C3%A1g_k%C3%B6zszolg%C3%A1lati_jogvit%C3%A1val_kapcsolatos_jogalkalmaz%C3%A1s.pdf
- HAZAFI Zoltán – KAJTÁR Edit (2021): A COVID-járvány hatása a közszolgálati HRM fejlődésére: Globális kihívás, nemzetközi válaszok. In RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 247–263.
- HAZAFI Zoltán – KAJTÁR Edit (2022): The Impact of COVID on the Development of HRM in Public Service. *Belügyi Szemle*, 70(kszi), 88–106. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.SPEC.2022.1.5>
- HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2018): *Diplomamunka: György István 2018. Közszolgálati pragmatika, avagy egy kivételes életpálya kivételes pillanatai*. Budapest: Dialóg Campus.
- HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára: A közszolgálati 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 közszolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1335–1360. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.3>
- HEGYESI Zoltán (2020): A helyi-területi közigazgatás I. A dekoncentráció és a dekoncentrált szervek. In SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest: HVG-ORAC, 229–256.
- HEGYESI Zoltán (2023): A közigazgatás szervezési elvei a területi közigazgatás vizsgálatának szemszögéből. *Új Magyar Közigazgatás*, 16(2), 63–74.
- HEGYESI Zoltán – JUHÁSZ Dezső (2021): A kormányhivatalok kormánytisztviselői (270. §, 277. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 777–789.
- HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021a): Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása Kit. hatálybalépésével. *Új Magyar Közigazgatás*, 14(4), 15–29.
- HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021b): A kormányzati igazgatás fogalmának közigazgatási szervezeti és közszolgálati jogi összefüggései. In PERES Zsuzsanna – BATHÓ Gábor (szerk.): *Labor est etiam ipse voluptas: Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére*. Budapest: Ludovika, 479–491. Online: https://doi.org/10.36250/00984_36
- HOLICSKA Judit (2017): Az önkormányzati hivatalban dolgozó köztisztviselők és az állami tisztviselők illetményének gyakorlati összehasonlítása. *Magyar Munkajog E-folyóirat*, 4(2), 21–33. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02566/00006/pdf/EPA02566_munkajog_2017_02_21-33.pdf
- HORVÁTH Attila (2011): Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői és kormánytisztviselői törvényben. *Pro Publico Bono*, 1(2), 99–114.

- HORVÁTH Attila (2012): Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája: A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény kritikája a jogszabály-szerkesztési rendelet tükrében. *Kodifikáció*, 1(1), 43–57.
- HORVÁTH Attila (2013a): Díjazás a közszolgálatban. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 87–96.
- HORVÁTH Attila (2013b): A közigazgatás politikatudományi megközelítése. In SZAMEL Katalin (szerk.): *Közigazgatáselmélet*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közjogi Intézet, 112–114.
- HORVÁTH Attila (2013c): A közszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 51–61.
- HORVÁTH Attila (2014): *A vegyes jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*. Budapest: Magyar Közlöny.
- HORVÁTH Attila (2015a): Előmenetel. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 101–114.
- HORVÁTH Attila (2015b): Díjazás. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 160–179.
- HORVÁTH Attila szerk. (2019): *Közigazgatási szakvizsga: Általános közigazgatási ismeretek, IV. modul: Közigazgatási-szervezési és vezetési ismeretek*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- HORVÁTH István (1991): A közalkalmazotti jogállás a munkajogi szabályozás új rendszerében. *Munkaügyi Szemle*, 35(7–8), 33–38.
- HORVÁTH István (2003): A köztisztviselői törvény reformja után. *Magyar Közigazgatás*, 53(2), 105–112.
- HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia”: Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre. PhD-disszertáció. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Online: <https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/15673>
- HORVÁTH István (2017): Közszolgálat: komparatív előnyök – hátrányokkal? (1. rész). *Munkajog*, 1(1), 12–21.
- HORVÁTH István (2019): Fragmentált célkitűzések: A hazai közszolgálati szabályozás strukturális megosztottságáról és mindennek legújabb törvényéről. In BANKÓ Zoltán et al. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest: HVG-ORAC, 184–199.
- HORVÁTH István (2020): Félve boncolás: A közalkalmazotti törvény fokozatos hatályvesztéséről. *Munkajog*, 4(3), 32–39.
- HORVÁTH István (2023): Szabályozási tendenciák a közigazgatásban: A munkajogi rendszerváltozás szabályai és a hatályos törvények. In AUER Ádám et al. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest: Wolters Kluwer, 271–279.
- HORVÁTH István – KÁRTYÁS Gábor (2021): Látlet: Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról és a szabályozás kérdőjeleiről. *Munkajog*, 5(1), 1–17.
- HORVÁTH István – KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2021): Adalékok a közszolgálati jog jogágiságának kérdéséhez. *Pro Futuro*, 11(2), 120–133. Online: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2021/2/10250>

- HORVÁTH Miklós (2014): *Az igazságügy stratégiai megújítása*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet.
- HUERTA MELCHOR, Oscar (2013): *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/5k487727gwb-en>
- HUTTON, Will (2011): *Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector: Final Report*. Online: https://dera.ioe.ac.uk/id/eprint/2562/1/hutton_fairpay_review.pdf
- ITRICH-DRABAREK, Jolanta (2015): *The Civil Service in Poland: Theory and Experience*. Frankfurt am Main: Peter Lang. Online: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-05019-6>
- JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közszérológati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 12(1), 33–45.
- JAKAB Nóra – PRUGBERGER Tamás – TÓTH Hilda (2020): A magyar munka- és közszérológati jogi szabályozás alakulása a rendszerváltás után. *Polgári Szemle*, 16(1–3), 287–313.
- JANDEROVÁ, J. – SKŘIVÁNKOVÁ, M. (2014): Civil Service Reform in the Czech Republic and Protection of Civil Servants' Rights in Light of European Courts' Case Law. *International Journal of Economics and Statistics*, 2(1), 127–136.
- JÓZSA Zoltán (2014): *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- JUHÁSZ Dezső – LUDÁNYI Dávid (2021): Bevezető rendelkezések (1–4. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 31–52.
- JUHÁSZ Dezső – SZALAI András (2021a): A kormányzati főhivatal és a központi hivatal. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 98–113.
- JUHÁSZ Dezső – SZALAI András (2021b): A Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztérium (16–33/A. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 69–97.
- JUHÁSZ Dezső – VÉRTESY László (2021): A tanácsadó politikai szerológati jogviszonya (214–218. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 705–714.
- JUHÁSZ Márta (2006): A kiválasztás és a munkaköri alkalmasság pszichológiája: I. rész. *Munkaügyi Szemle*, 50(1), 21–25.
- KÁNTÁS Péter (2001): A mérlegelés dilemmái. *Jogelméleti Szemle*, 2(3), 90–104.
- KAROLINY Mártonné – LÉVAI Zoltán (2005): Teljesítményértékelés a közszérológatban. In KAROLINY Mártonné – LÉVAI Zoltán – POÓR József (szerk.): *Emberi erőforrás menedzsment a közszérológatban: Módszertani kézikönyv*. Budapest: Szókratész, 109–130.
- KÁRTYÁS Gábor (2015a): Az előmeneteli és illetményrendszer. In KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszérológati munkajogba*. Budapest: ELTE Eötvös, 107–129.

- KÁRTYÁS Gábor (2015b): Sine systema chaos. A Kttv. módosításának rendszertani kritikája. *HR & Munkajog*, 6(7–8), 24–30.
- KÁRTYÁS Gábor (2015c): A Kttv. hatálya, a közszolgálati jogviszony alanyai. In KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest: ELTE Eötvös, 33–43.
- KÁRTYÁS Gábor (2017): Az állami tisztviselők jogállása: Kiegészítés a „Bevezetés a közszolgálati munkajogba” című tankönyvhez. Kézirat.
- KÁRTYÁS Gábor (2019a): A kinevezés egyoldalú módosítása – A közszolgálat vége? *Adó Online*, 2019. április 2. Online: <https://ado.hu/munkaugyek/a-kinevezes-egyoldalul-modositasa-a-kozzszolgalat-vege/>
- KÁRTYÁS Gábor (2019b): Díjazás a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokban. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 231–244.
- KÁRTYÁS Gábor – JÓNÁS Tünde (2015): A munkáltató mérlegelésén alapuló elemek a közalkalmazottak és a közszolgálati tisztviselők díjazási rendszerében. *Költségvetési Gazdálkodás*, 3(3), 16.
- KELŐ Johanna (2020): Változások a magyar területi államigazgatásban – szervezeti és humán erőforrás viszonyok 2010–2020: II. rész. *Új Magyar Közigazgatás*, 13(3), 14–20.
- KENDERES György – PRUGBERGER Tamás (1991): A közszolgálat, a közalkalmazás és köztisztviselés a tervbe vett új jogi szabályozás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 41(10), 908–917.
- KENDERES György – PRUGBERGER Tamás (1993): A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új jogi szabályozása. *Magyar Közigazgatás*, 43(6), 329–335.
- KIS Norbert (2011a): A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 1(3), 10–23.
- KIS Norbert (2011b): A tisztviselői életpálya alapkérdései. In GELLÉN Márton (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közszolgálat: Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Intézet, 25–32.
- KIS Norbert (2013): Tapasztalatok és tanulságok a Kormánytisztviselői Döntőbizottság működésének első évéről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1(4), 16–24.
- KIS Norbert (2018): Hatékonyság a közigazgatásban. *Magyar Idők*, 2018. október 9. Online: <https://web.archive.org/web/20181010122709/www.magyaridok.hu/velemenyt/hatekonysag-a-kozigazgatásban-3549641/>
- KISS György (1995): A munka világa szabályozásának egy lehetséges változata (Analízis-vázlat). *Magyar Közigazgatás*, 45(5), 257–270.
- KISS György (2000): *Munkajog*. Budapest: Osiris.
- KISS György (2018): Az életpálya dogmatikai és gyakorlati különbsége a magán- és a közszférában. Konferencia-előadás. *A közszolgálat jogi szabályozása – Közzszolgálati jog de lege lata et ferenda*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. március 22.
- KISS György (2019a): Javaslatok. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 317–320.
- KISS György (2019b): Összegzés. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 307–315.
- KISS György (2019c): Bevezetés. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 11–16.

- KISS György (2019d): A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tartalmát meghatározó elvek. In KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 79–93.
- KISS György – HAZAFI Zoltán (2019): Az életpálya fogalmáról. In KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 19–62.
- KLEIN Sándor (2008): Korszerű vizsgálati módszerek a személyügyi munka szolgálatában: Alkalmasság-vizsgálat – Személyiség-tesztek a munka világában. *Humánpolitikai Szemle*, 19(12), 5–12.
- KLOTZ Péter (2018): A közszolgálati emberi erőforrás menedzsment tudásmegosztásának és a HR-szakemberek fejlesztésének színterei Franciaországban. In SZAKÁCS Gábor – CSÓKA Gabriella (szerk.): *A közigazgatási emberi erőforrás menedzsment tudásmegosztása és a HR-szakemberek fejlesztése nemzetközi gyakorlatának vizsgálata*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 143–159.
- KMETY Károly (1926): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest: Grill Károly.
- KOI Gyula (2002): Töprengés a közszolgálati etika és a közszolgálati etikai kódex aktuális problémáin. *Magyar Közigazgatás*, 52(12), 725–736.
- KOI Gyula (2006): A magyar közszolgálati jog kezdetei a jogirodalomban. *Jogtörténeti Szemle*, 4(2), 49–59.
- KONTRÁT Károly (2001a): A közszolgálati életpálya elvei és irányai. *Magyar Közigazgatás*, 51(3), 129–137.
- KONTRÁT Károly (2001b): A köztisztviselői életpályáról a 2001. évi XXXVI. törvény tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 51(7), 385–389.
- KORCZAK, Jerzy (2017): Human Resources in Public Administration – Current Challenges and Expectations (The Polish–Lower Silesian Perspective). *Wrocław Review of Law, Administration & Economics*, 7(1), 50–61. Online: <https://doi.org/10.1515/wrlae-2015-0050>
- KOVÁCSNÉ SZEKÉR Enikő (2018a): Hivatásos szolgálati jogviszony. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus, 88–97.
- KOVÁCSNÉ SZEKÉR Enikő (2018b): Díjazás a közszolgálatban: Hivatásos szolgálati jogviszony. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus, 107–114.
- KOVÁCS Tamás – SZEKENDI Gyöngyvér (2018): *Közszolgálati életpályák a honvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus.
- KÖBEL Szilvia – T. KOVÁCS Júlia (2019): Jogalkotási eljárás. In TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan: Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus, 143–170.
- KÖRÖSÉNYI András (1996): Demokrácia és patronázs: Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 5(4), 35–62.
- KRAUSS Ferenc Gábor (2015): Jövőbeli trendek és tendenciák. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 311–315.
- KRAUSS Ferenc Gábor (2018): *Paradigmaváltás a hazai közigazgatás bérezési rendszerében*. PhD-disszertáció. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Online: <https://doi.org/10.17625/NKE.2019.017>

- 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, 12–144.
- KRAUSS Gábor – PETRÓ Csilla (2014a): A közzszolgálati illetményrendszer aktuális kérdései. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2(2), 56–68.
- KRAUSS Gábor – PETRÓ Csilla (2014b): A közzszolgálat béren kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2(4), 45–58.
- KUN Attila (2017): A közzszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(4), 88–105.
- KUN Attila (2018a): A közzszolgálati jogviszonyt keletkeztető jogi tények – kinevezés kontra szerződés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(2), 80–105.
- KUN Attila (2018b): Összehasonlító európai közzszolgálat: A közzszolgálati jogviszony keletkezése az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(4), 152–171.
- KUN Attila (2019a): Hollandia. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közzszolgálat. Kézirat.*
- KUN Attila (2019b): A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszony keletkezése. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása.* Budapest: Dialóg Campus, 149–160.
- KUN, Attila – PETROVICS, Zoltán (2014a): The Development of Civil Service Law into an Independent Branch of Law. In HAZAFI, Zoltán (szerk.): *Civil Service Career and HR Management.* Budapest: Magyar Közlöny, 91–134.
- KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014b): *A közzszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről.* Budapest: Magyar Közlöny.
- KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2019): A közzszolgálati jogviszony alanyai. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása.* Budapest: Dialóg Campus, 113–135.
- KUN Attila – SIPOS-SZABÓ Zsanett (2021): A kormányzati jogviszony létesítése (82–90/A. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez.* Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 249–274.
- KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2010): More Efficient Civil Services in Times of Economic Recession and Beyond: Can a Flexurity Approach Help? *EIPAScope*, 1(1), 15–22.
- KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2016): *Top Public Managers in Europe: Management and Employment in Central Public Administration.* The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations – European Public Administration Network.
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga.* Budapest: Dialóg Campus.
- LÁSZLÓ-OROSZ Orsolya – BOGNÁR László (2015): *A kormánytisztviselők, valamint a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak jogállására vonatkozó bírói gyakorlatról (Tanulmány).* Online: https://bmpprojektek.kormany.hu/download/6/0a/51000/Jogalkalmaz%C3%B3i_gyakorlat_bemutat%C3%A1sa_k%C3%A9t_hivat%C3%A1srendet_%C3%A9rint%C5%91en.pdf
- LÁSZLÓ-OROSZ Orsolya – LUDÁNYI Dávid (2020): *A rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonya.* Budapest: Belügyminisztérium.

- LECA, Iuliana – LARAT, Fabrice – BOBOC, Roxana Varvara (2019): *Impact of Strategic Planning Documents on the Central Public Administration Performance*. Online: www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/06/RO-EUPAN-The-Impact-of-SPD-Study.pdf
- LEHOCZKI Adrienn (2019): *Létszám- és bérgazdálkodás*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- LÉVAI Zoltán (2004): Teljesítményértékelésre pedig szükség van. *Magyar Közigazgatás*, 54(9), 571–573.
- LINDER Viktória (2004): Főtitiszviselők a világ közszolgátaiban – főtitiszviselők a világ közszolgátaiban – de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 54(5), 268–288.
- LINDER Viktória (2006a): Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás-gazdálkodás a közszolgálatban (1. rész). *Humánpolitikai Szemle*, 17(10), 30–45.
- LINDER Viktória (2006b): Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás-gazdálkodás a közszolgálatban (Befejező rész). *Humánpolitikai Szemle*, 17(11), 48–55.
- LINDER Viktória (2006c): Versenyvizsgák a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 56(12), 741–753.
- LINDER Viktória (2007): Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 1(3), 36–51.
- LINDER Viktória (2009): Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle*, 20(11–12), 45–54.
- LINDER Viktória (2010a): *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. PhD-disszertáció. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktor Iskola. Online: <http://hdl.handle.net/2437/105200>
- LINDER Viktória (2010b): Konvergencia, mintakövetés a közszolgálati rendszer korszerűsítésében. *Új Magyar Közigazgatás*, 3(11), 4–18.
- LINDER Viktória (2013a): Képzés, továbbképzés a közszolgálatban. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszerológati életpályák*. Budapest: Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, 109–119.
- LINDER Viktória (2013b): A minősítés és a teljesítményértékelés. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszerológati életpályák*. Budapest: Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, 121–134.
- LINDER Viktória (2014a): *Egyes független jogállású központi állami szervek személyi állományára vonatkozó jogi szabályozás sajátosságai és humánerőforrás gazdálkodásuk jellegzetességei nemzetközi összehasonlításban*. Budapest: Magyar Közlöny.
- LINDER Viktória (2014b): *Nemzetközi trendek a közszolgálatban: Jogi szabályozás és emberi-erőforrás-gazdálkodási megoldások*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- LINDER Viktória (2014c): *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*. Budapest: Magyar Közlöny.
- LINDER Viktória (2015): A jogviszony keletkezése. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszerológati jog*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 47–66.
- LINDER Viktória (2018a): A közszolgálat modernizációjának irányai Magyarországon a nemzetközi tendenciák összefüggésében – irányváltások és útkeresés az ezredforduló után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(4), 76–95.
- LINDER Viktória (2018b): Az előmenetel (karrier) a közszolgálatban: Általános rész. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszerológati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus, 79–87.

- LINDER Viktória (2018c): Belgium közigazgatási emberi erőforrás menedzsment tudásmegosztásának és a HR-szakemberek fejlesztési módjainak vizsgálata. In SZAKÁCS Gábor – CSÓKA Gabriella (szerk.): *A közigazgatási emberi erőforrás menedzsment tudásmegosztása és a HR-szakemberek fejlesztése nemzetközi gyakorlatának vizsgálata*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 95–121.
- LINDER Viktória (2018d): Közzszolgálati reformtrendek az Európai Unió és az OECD tagállamaiban: A közigazgatással szembeni új kihívások – a közzszolgáktól elvárt új készségek? *Glossa Iuridica*, 5(1–2), 111–128.
- LINDER Viktória (2018e): A közzszolgálati pálya biztonsága: Általános rész. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest: Dialóg Campus, 199–206.
- LINDER Viktória (2019a): Belgium. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közzszolgálat*. Kézirat.
- LINDER Viktória (2019b): Olaszország. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közzszolgálat*. Kézirat.
- LINDER Viktória (2020a): „Új” HR-megoldások és szerepük az állami foglalkoztatottak alkalmazásában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8(2), 56–83. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.2.3>
- LINDER Viktória (2020b): A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodásának meghatározó aspektusai nemzetközi összehasonlításban. In BEKÉNYI József et al.: *A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodása*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 85–109.
- LINDER Viktória (2020c): Munkakör alapú munkaerő gazdálkodás a közigazgatásban, különös tekintettel az egységes munkaköri kataszter alkalmazásokra és fejlesztésekre: Belga Királyság – szövetségi közzszolgálat. In GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkakör alapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 439–451.
- LINDER Viktória (2020d): Közzszolgálat, avagy lehet-e közösség a közigazgatás személyi állományához tartozókból? A magyar helyzet nemzetközi kitekintéssel. *Glossa Iuridica*, 7(1–2), 53–70.
- LINDER Viktória (2021): Nemzetközi karrierutak a francia közzszolgálatban. In LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Nemzetközi karrierutak a közzszolgálatban*. Kézirat.
- LINDER Viktória (2023): A legújabb fejlődési irányok a német közzszolgálatban. In CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közzszolgálati modellek Európában*. Budapest: Ludovika, 33–54.
- LINDNER Sándor (1993): A teljesítményértékelés, mint személyügyi tevékenység. *Magyar Közigazgatás*, 43(6), 336–342.
- LINDNER Sándor (1999): Munkakör alapú bérezés és teljesítményértékelés a gyakorlatban. *Munkaügyi Szemle*, 43(7–8), 20–24.
- LÓCZY Péter (2006): A közzszolgálati teljesítményértékelés jogintézményének öt éve. *Humánpolitikai Szemle*, 17(2), 3–8.
- LÓCZY Péter (2010): A teljesítményértékelés közjogi rendszere, az integrált teljesítményértékelési rendszer (ITR) megteremtésének lehetőségei. *Új Magyar Közigazgatás*, 3(2), 2–14.
- LÓCZY Péter (2014): *A Teljesítményértékelési Rendszer (TÉR) elektronikus továbbképzési program tananyaga*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet.

- LÓCZY Péter (2015): A polgármesterek és jegyzők jogállása. Online: https://bmprojektek.kormany.hu/download/4/0a/51000/Polg%C3%A1rmesterek_Jegyz%C5%91k_jog%C3%A1ll%C3%A1sa.pdf
- LÓCZY Péter (2022): Közszerzői életművek – kormányzati bérpolitika. *Új Magyar Közigazgatás*, 15(3), 1–15.
- LOVÁSZ János (1948): A közigazgatástudomány és a közigazgatástudományi intézetek. *Városi Szemle*, 34(5–6), 327–339.
- LŐRINCZ Lajos (1986): A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
- LŐRINCZ Lajos (1995): A közigazgatás létszámáról. In FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás személyi állománya: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest: Unió, 5–10.
- LŐRINCZ Lajos (1996): A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In BAKA András et al. (szerk.): *A magyar közszerző: Közszerzői szakemberképzés a XX. században*. Budapest: Államigazgatási Főiskola, 85–113.
- LŐRINCZ Lajos (2000a): Kiválasztás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 50(6), 321–337.
- LŐRINCZ Lajos (2000b): Kiválasztás a közigazgatásban II. *Magyar Közigazgatás*, 50(8), 449–456.
- LŐRINCZ Lajos (2003): Franciaország közigazgatása. In LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban: Összehasonlító közigazgatás*. Budapest: Unió, 139–200.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2007a): *Közigazgatási jog*. Budapest: HVG-ORAC.
- LŐRINCZ Lajos (2007b): Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1(2), 3–13.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-ORAC.
- LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In SZAMEL Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: CompLex, 243–270.
- LUDÁNYI Dávid (2017): Közszerzői rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(2), 98–119.
- LUDÁNYI Dávid (2021): A teljesítményértékelés (és minősítés) jogi szabályozása a közigazgatás közszerzői törvényeiben – mérés-értékelés és/vagy fejlesztés-támogatás? *Munkajog*, 5(3), 19–32.
- LUDÁNYI Dávid – S. HORVÁTH István (2021): Az illetmény és az elismerések (134–145. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 496–516.
- LUKÁCS Irén (2020): A területi közigazgatás szerepe, jelentősége és jelenlegi kihívásai. *Miskolci Jogi Szemle*, 15(ks2), 70–84.
- MAGASVÁRI Adrienn (2015a): Különböző jogállású szervek integrációja. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszerzői HR-menedzsment*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 88–90.
- MAGASVÁRI Adrienn (2015b): A vegyes jogállás emberi erőforrás-gazdálkodási összefüggései. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszerzői HR-menedzsment*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 95–97.

- MAGASVÁRI Adrienn (2018): Felkészült, elkötelezett, elhivatott... A Nemzeti Adó- és Vámhivatal pályakezdőkkel szembeni kompetenciaelvárásai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(1), 92–109.
- MAGASVÁRI Adrienn (2020): Az állami adóhatóság létrehozása és szervezete. In SZABÓ Andrea (szerk.): *Adóigazgatás és adóeljárási*. Budapest: Dialóg Campus, 37–45. Online: https://doi.org/10.36250/00692_03
- MAGASVÁRI Adrienn (2021a): A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Pénzügyőreinek jogviszonyára vonatkozó általános szabályok. In ERDŐS Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I.* Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 59–82.
- MAGASVÁRI Adrienn (2021b): A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In ERDŐS Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I.* Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 36–58.
- MAGASVÁRI Adrienn (2021c): Egy új jogviszony „születése” – az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony vizsgálata. In CSABA Zsolt – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSZKY Ágnes (szerk.): *„Tehetség, szorgalom, hivatás”: Tanulmánykötet*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 69–85. Online: <https://doi.org/10.37372/mrttvpt.2021.1.5>
- MAGASVÁRI Adrienn – RAB Henriett – SZABÓ Imre Szilárd szerk. (2022): *Pécsi Munkajogi Közlemények: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló törvény magyarázata (15. évfolyam, különszám)*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás: A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán (1944): *A hivatásos közzszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár: Erdélyi Múzeum Egyesület.
- MAJCHERKIEWICZ, Tatiana (2010): Continuity and Discontinuity: Polish Civil Service Reforms and the Post-Communist Legacy. In NEMEC, Juraj – PETERS, B. Guy (szerk.): *State and Administration in a Changing World: Selected Papers from the 17th NISPAcee Annual Conference, May 14–16, 2009, Budva, Montenegro*. Bratislava: NISPAcee, 49–63.
- MAJOR László (2003): A teljesítményértékelés módszerei. *Magyar Közigazgatás*, 53(11), 699–702.
- MATĚJOVÁ, Lenka – GODAROVÁ, Jana (2014): Civil Service Act – Opportunity or Threat for Public Administration of the Czech Republic. Konferencia-előadás. *International Conference on Economics, Social Sciences and Languages (ICESL'14)*, Szingapúr, 2014. május 14–15. Online: <https://icehm.org/images/upload/6913ED0514064.pdf>
- MAUTHNER István (1994): *A közigazgatás személyi állományának kiválasztása*. Budapest: Államigazgatási Főiskola.
- MAZUR, Stanisław – MOŹDŹEŃ, Michał – ORAMUS, Marek (2018): The Instrumental and Ideological Politicisation of Senior Positions in Poland's Civil Service and its Selected Consequences. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 11(1), 63–89. Online: <https://doi.org/10.2478/nispa-2018-0003>
- MÉHES Tamás – TISCHLER Zoltán (2021): *Háttéranyag a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar szakmai gyakorlati rendszeréről*. Kézirat.
- MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik (2009): *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>

- MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik (2011): The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(2), 231–260. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01523.x>
- MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik – MIKKELSEN, Kim Sass (2016a): Civil Service Law, Merit, Politization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries. *Public Administration*, 94(4), 1105–1123. Online: <https://doi.org/10.1111/padm.12276>
- MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik – MIKKELSEN, Kim Sass (2016b): *Perils of Politization: Adding the Perspective of Public Officials to the Study of Bureaucracy and Corruption in Post-Communist Europe*. Kézirat.
- MÉLYPATAKI Gábor (2010): A nyílt és zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása. *Miskolci Jogi Szeme*, 5(2), 156–178.
- MÉLYPATAKI Gábor (2013): Az indokolásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közszolgálati jogban az európai jog tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 8(2), 62–77.
- MÉLYPATAKI Gábor (2015a): Szubjektív fogalmak használata a munka- és közszolgálati jogban. *Advocat*, 18(1–2), 3–8.
- MÉLYPATAKI Gábor (2015b): Az újradefiniált munka- és közszolgálati jog jellemzői. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 8(1–2), 147–163.
- MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-disszertáció. Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- MÉLYPATAKI Gábor (2017a): A közszolgálati munkajog keretei az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(1), 212–221.
- MÉLYPATAKI Gábor (2017b): A civil közszolgálat terjedelmének határai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(4), 134–143.
- MÉLYPATAKI Gábor (2017c): Egyenlő munkáért egyenlőtlen bér – észrevételek a tisztviselői illetményrendszer változásaihoz. *Miskolci Jogi Szemle*, 12(ks22), 367–375.
- MÉLYPATAKI Gábor (2018): *A munkaügyi kapcsolatok helyzete és szerepe a közszolgálatban*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem.
- MÉLYPATAKI Gábor (2019a): A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(1), 22–41. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.2>
- MÉLYPATAKI Gábor (2019b): A közszolgálati alkalmazottak előmeneteli rendszere. In KISS György (szerk.): *Köszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 201–217.
- MÉLYPATAKI Gábor (2022): Szerződéses jogviszonyok a civil közszolgálatban – 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.
- MÉLYPATAKI Gábor – PRUGBERGER Tamás (2021): A közszolgálat fogalmának és dogmatikájának átalakulása. *Közjogi Szemle*, 14(1), 12–18.
- MÉLYPATAKI Gábor – RÁCZ Zoltán – TÓTH Hilda (2023): A közszolgálati szabályzat helye és szerepe a magyar közszolgálatban. In AUER Ádám et al. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest: Wolters Kluwer, 439–446.
- MOGYORÓSI Sándor (2019): A közszolgálati szabályzat. *Jegyző és Közigazgatás*, 21(3), 7–8. Online: https://jegyzo.hu/a-kozszoalat-szabalyzat/#_ftn8

- MÓRÉ Mariann (2018a): Ausztrália tehetségmenedzsment-rendszerének vizsgálata a közigazgatásban. In CSÓKA Gabriella – KREPELKA Ágnes (szerk.): *A tehetségmenedzsment-rendszerek nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 83–105.
- MÓRÉ Mariann (2018b): Ausztrália közigazgatási emberi erőforrás menedzsment tudásmegosztásának és a HR-szakemberek fejlesztési módjainak vizsgálata. In SZAKÁCS Gábor – CSÓKA Gabriella (szerk.): *A közigazgatási emberi erőforrás menedzsment tudásmegosztása és a HR-szakemberek fejlesztése nemzetközi gyakorlatának vizsgálata*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 73–94.
- MROCZKA, Kamil (2012): Human Resource Management in Civil Service – Selected Aspects. In ITRICH-DRABAREK, Jolanta – MROCZKA, Kamil – ŚWIETLIKOWSKI, Łukasz: *Civil Service in Poland*. Warsaw: University of Warsaw Faculty of Journalism and Political Science, 39–72.
- MUKHERJEE, Ranjana [é. n.]: *Total Rewards for Civil Servants*. Jegyzet. Online: <https://web.archive.org/web/20070625035438/www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/May-seminar/Mukherjee.pdf>
- NACSA Beáta (2013): *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában: A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont.
- NÁDAS György (2022): Munkajogi sajátosságok az egészségügyi szolgálati viszonyban. *Med. Et Jur.*, 13(ksz), 4–8.
- NEMEC, Juraj (2018): Public Administration Reforms in Slovakia: Limited Outcomes (Why?) *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 11(1), 115–134. Online: <https://doi.org/10.2478/nispa-2018-0005>
- NYUJTÓ Katalin [é. n.]: *Az Országos Bírósági Hivatal Bírák jogállása című tananyaga*. Online: https://web.archive.org/web/20190918160200/http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/e-learning/alaptoerven_birok/birak_jogallasa/#modulcel
- OCSKÓ András (1993): Megjegyzések a köztisztviselői jogviszony szabályozásáról. *Magyar Közigazgatás*, 43(10), 628–631.
- OECD (2004): *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2010): *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Government*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012): *Human Resources Management: Country Profiles*. Online: <https://web.archive.org/web/20130125071836/www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>
- OECD (2015): *Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264247635-en>
- OECD (2017): *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing. Online: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en
- OECD (2019a): *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/641/641.en.pdf>
- OECD (2019b): *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. Online: www.oecd.org/governance/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm

- OECD (2020): *Public Service Leadership and Capability Survey*. Kérdőíves kutatás.
- OECD (2021): *Government at a Glance*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- PAKSI-PETRÓ Csilla (2016): A moduláris rendszerű közszolgálati teljesítményértékelési és minősítési rendszer. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, 212–217.
- PAKSI-PETRÓ Csilla (2017): *A közigazgatási vezetőfejlesztés oktatásmódszertana: Újszerű módszerek és technikák, az irányított önfejlesztés alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata*. PhD-disszertáció. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Online: <https://doi.org/10.17625/NKE.2017.24>
- PAKSI-PETRÓ Csilla (2020): Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata: Országtanulmány: Egyesült Királyság. In GÁSPÁR Máttyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 270–340.
- PAKSI-PETRÓ, Csilla (2023a): Human Resource Management and its Legislative Background within Hungarian Public Administration. In AUER Ádám et al. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest: Wolters Kluwer, 520–527.
- PAKSI-PETRÓ Csilla (2023b): A legújabb fejlődési irányok a brit közszolgálatban. In CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest: Ludovika, 11–32.
- PATYI András (2011): „E pluribus unum” – A Nemzeti Közszolgálati Egyetem előtt álló kihívások. *Magyar Közigazgatás*, 1(3), 24–31.
- PATYI András – KISS György (2016): A szakindítás tudományos háttere. In *Államtudományi mesterképzési szak indítása, akkreditációs dokumentum*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 492–495.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- PÉCSI Kornél (2015): (Fél)úton az átjárhatóság felé – A tartalékállomány intézménye a közszolgálati életpályamodell tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3(2), 140–161.
- PERES Zsuzsanna (2019): Spanyolország. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat.
- PETRÓ Csilla (2014a): Az új közszolgálati életpálya az átjárhatóság szemszögéből. *Magyar Rendészet*, 14(4), 41–52.
- PETRÓ Csilla (2014b): *Személyügyi szolgáltatások és személyügyi tevékenység a közszolgálatban*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- PETRÓ Csilla (2014c): Vezetőkiválasztás a közigazgatásban(?). *Új Magyar Közigazgatás*, 7(4), 9–17.
- PETRÓ Csilla (2014d): *Kompenzáció és javadalmazás a közszolgálatban*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- PETRÓ Csilla – STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2014): *A teljesítménymenedzsment humánfolyamatának működése a közszolgálat szervezeteiben*. Budapest: Magyar Közlöny.

- PETROVICS Zoltán (2014): *Emberi erőforrás és közszolgálati életpálya kutatás: A jogi szabályozás munkacsoport zárótanulmánya*. Budapest: Magyar Közlöny.
- PETROVICS Zoltán (2015): Közzszolgálati jogvita. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzszolgálati jog*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 199–207.
- PETROVICS Zoltán (2017): A közzszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a szolgálatadó (munkáltató) jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(3), 48–73.
- PETROVICS Zoltán (2018): A közzszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(1), 140–159.
- PETROVICS Zoltán (2019a): Összehasonlító európai közzszolgálat: A közzszolgálati jogviszony alanyai az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(1), 86–113. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.5>
- PETROVICS Zoltán (2019b): A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 177–200.
- PETROVICS Zoltán (2019c): Portugália. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közzszolgálat*. Kézirat.
- PETROVICS Zoltán (2019d): A közzszolgálati jogvita. In KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus, 257–270.
- PETROVICS Zoltán (2022): A biztonság árnyékába: A munkajogviszony munkáltató általi megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései és magyarországi története. Budapest: ELTE Eötvös.
- PETROVICS, Zoltán (2023): Quo Vadis Civil Service Law? Tendencies in the Hungarian Civil Service Law. In AUER Ádám et al. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest: Wolters Kluwer, 560–567.
- PETROVICS Zoltán – S. HORVÁTH István (2021): Munkaviszonyban történő foglalkoztatás (278–279. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 790–811.
- PINTÉR Nikolett – HAZAFI Zoltán (2022): Az emberierőforrás-menedzsment IT-fejlesztései az egészséges szervezet modell alkalmazásával a magyar közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 15(3), 16–33.
- PRUGBERGER Tamás (2006): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közzszolgálati jog*. Budapest: CompLex.
- PRUGBERGER Tamás (2014): A közzszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvű egységes szabályozásának problematikája. *Új Magyar Közigazgatás*, 7(4), 1–8.
- PRUGBERGER Tamás (2015): Adalékok a munkaügyi bírósági szervezet és eljárás tervezett átalakításához. *HR & Munkajog*, 6(5), 28–31.
- PRUGBERGER Tamás – RÁCZ Zoltán (2017): A munka- és a közzszolgálati jogi érdekérvényesítés alakulása 2010 után. *Polgári Szemle*, 13(4–6), 184–201.
- POLLITT, Christopher (2001): Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review*, 3(4), 471–492. Online: <https://doi.org/10.1080/14616670110071847>
- POÓR József szerk. (2004): *Humán erőforrás-menedzsment és teljesítményértékelés a közigazgatásban*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.

- POÓR József et al. (2014): Emberierőforrás-menedzselési hasonlóságok és különbségek a világ Cranet-felméréseiben részt vevő magán- és közszférabeli szervezeteinél. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2(1), 127–144.
- POSPÍŠIL, Petr (2015): Civil Service Act – A Complicated Birth of New Legislation. Konferencia-előadás. 13th International Scientific Conference „Economic Policy in the European Union Member Countries”, Karolinka (Csehország), 2015. szeptember 2–4.
- PÖLÖSKEI István (1991): Gondolatok a közigazgatási szakvizsga bevezetésének szabályozásához. *Magyar Közigazgatás*, 41(10), 950–953.
- RÁCZ Anita Mária (2020): A kormánytisztviselőket megillető illetmények és elismerések a Kormányrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás*, 13(4), 71–75.
- SÁRKÖZY Tamás (2017): *Kormányzástan: Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest: HVG-ORAC.
- SEBŐK Miklós – MOLNÁR Csaba (2020): A jogalkotás minősége: Elméleti alapok és mérési lehetőségek. In SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest: Gondolat, 19–58.
- S. HORVÁTH István (2021a): Preambulum. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 29–30.
- S. HORVÁTH István (2021b): Zárórendelkezések (280–333. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 812–867.
- S. HORVÁTH István – VÉRTESY László (2021): A szakmai felső vezető és a szakmai vezető (223–265. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 725–776.
- SIPOS-SZABÓ Zsannett (2008a): Egységes közszolgálat vagy egységesebb közszolgálat. *Új Magyar Közigazgatás*, 1(1), 70–71.
- SIPOS-SZABÓ Zsannett (2008b): Egységes vagy egységesebb közszolgálat II. *Új Magyar Közigazgatás*, 1(2), 46–49.
- SIPOS-SZABÓ Zsannett (2008c): Mire pályáznak? – Kiválasztás a közszolgálatban. *Humán Szaldó*, 5(5), 201–204.
- STAŇOVÁ MIKKELSEN, Ľudmila – ŠTEVOVE, Katarína – DĽESKOVÁ, Andrea (2017): *Remuneration and Benefits in Central Government Civil Service in the EU Member States and European Commission*. Bratislava: Government Office of Slovakia.
- STAROŇOVÁ, Katarína (2016a): *Civil Service Reform in Slovakia*. Pozsony: Univerzita Komenského.
- STAROŇOVÁ, Katarína (2016b): *Remuneration of the Civil Service in Slovakia: Transparency and Predictability of the System*. Pozsony: Comenius University.
- STAROŇOVÁ, Katarína (2017): *Performance appraisal in the EU Member States and the European Commission*. Pozsony: Government Office of Slovakia.
- STRÉHLI-KLOTZ Georgina – SZAKÁCS Gábor (2020): *A közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.

- SUHAJDA Csilla Judit (2018): Anglia tehetséghozzáértékelési-rendszerének vizsgálata a közigazgatásban. In CSÓKA Gabriella – KREPELKA Ágnes (szerk.): *A tehetséghozzáértékelési-rendszerek nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 57–81.
- SZABÓ Andrea (2022): A teljesítmény mérése és értékelése a bevételi hatóságnál. In SUBA László – SZABÓ Andrea (szerk.): *Integrált pénzügyi ismeretek II*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyi Tagozata, 89–113.
- SZABÓ Szilvia – STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2014): *Közzszolgálati életpályák: Emberi erőforrás áramlás*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- SZAKÁCS Édua (2015): Az ösztönzés és a motiváció új útjai és lehetőségei a közzszolgálatban. In SZAKÁCS Gábor – SZABÓ Szilvia (szerk.): *Közzszolgálati HR-menedzsment*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 147–173.
- SZAKÁCS Édua (2023): A közigazgatási szakmai gyakorlatot vizsgáló kutatás eredményeinek átfogó bemutatása és értékelése. In CSÓKA Gabriella – PAKSI-PETRÓ Csilla (szerk.): *A mentori rendszer kiterjesztheségének vizsgálata a közigazgatásban teljesített hallgatói szakmai gyakorlatok vonatkozásában*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 13–21.
- SZAKÁCS Gábor (2012): Teljesítményértékelés a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(4), 10–20.
- SZAKÁCS Gábor (2013a): Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1(4), 25–35.
- SZAKÁCS Gábor (2013b): *Teljesítménymenedzsment*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet.
- SZAKÁCS Gábor (2014a): *Közzszolgálati teljesítménymenedzsment: A teljesítménymenedzsment humánfolyamata*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- SZAKÁCS Gábor (2014b): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közzszolgálatban: A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humánfolyamata*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- SZAKÁCS Gábor (2015a): *Koncepció a magyar közzszolgálat mentori rendszerének kialakításához*. Online: https://bmprojektek.kormany.hu/download/7/0a/51000/Koncepci%C3%B3_a_k%C3%B6zzszolg%C3%A1lat_mentori_rendszer%C3%A9nek_kialak%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l.pdf
- SZAKÁCS Gábor (2015b): Az emberierőforrás-gazdálkodás és a stratégiai gondolkodás. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közzszolgálati HR-menedzsment*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 23–35.
- SZAKÁCS Gábor (2016): A teljesítménymenedzsment humán folyamatának kapcsolódása az integrált rendszermodell egyéb elemeihez. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közzszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 187–188.
- SZAKÁCS Gábor (2017): A közzszolgálati vezetők szerepe az egyéni teljesítményértékelésben. *TAYLOR*, 9(2), 154–151.
- SZAKÁCS Gábor szerk. (2020a): *A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodásának, a személyi állomány helyzetének a vizsgálata*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.

- SZAKÁCS Gábor (2020b): Bevezető gondolatok, a kutatás célja, hipotézise, módszerei. In STRÉHLI-KLOTZ Georgina – SZAKÁCS Gábor (2020): *A közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon*. Budapest: Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 15–21.
- SZAKÁCS Gábor (2020c): Összegzés és ajánlások a közszolgálati szervezetek, valamint a közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztéséhez. In STRÉHLI-KLOTZ Georgina – SZAKÁCS Gábor (2020): *A közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon*. Budapest: Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 304–312.
- SZAKÁCS Gábor (2020d): Munkakör alapú emberierőforrás-gazdálkodás intézményesítésének gyakorlata a magyar közszolgálatban. In GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest: Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 14–65.
- SZAKÁCS Gábor – ABAY-NEMES Orsolya (2009): Tények és ellenérzések, célok, szándékok és rendezőelvek, aktualitások a közigazgatási versenyvizsga kapcsán. *Új Magyar Közigazgatás*, 2(8), 49–56.
- SZAKÁLY Bernadette (2005): A teljesítményértékelés bevezetése – elméletből a gyakorlatba. *Magyar Közigazgatás*, 55(9), 549–555.
- SZALAI András (2019): A központi közigazgatás elmúlt nyolc éve és átalakítása a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépése után. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 8(1), 5–12.
- SZALAI András (2021): A politikai felső vezetőkre vonatkozó közös szabályok magyarázata. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest: Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 649–660.
- SZAMEL Katalin et al. szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: CompLex.
- SZAMEL Lajos (1983): A minősítési rendszer továbbfejlesztése. *Állam és Igazgatás*, 33(2), 129–139.
- SZEGEDI László (2018a): Az Európai Unió tisztviselőire vonatkozó közszolgálati szabályozás és a közvetlen végrehajtás erősödése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(3), 78–94.
- SZEGEDI László (2018b): *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása: Az uniós normák közvetett és közvetlen végrehajtása*. Budapest: Dialóg Campus.
- SZEGEDI László (2019): Uniós tisztviselők és alkalmazottak. In GOMBOS Katalin – BÓKA János – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest: Dialóg Campus, 147–153.
- SZEKENDI Gyöngyvér (2021): *A honvédelmi alkalmazotti jogviszony munkajogi sajátosságai*. Veszprém: Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája.
- SZETÉY Gábor (2006): *Kormányzati személyügy: A közigazgatási kultúráváltás motorja*. Kormányzati háttérdokumentum. Balatonöszöd, 2006. augusztus 31.
- SZONTAGH Vilmos (2017): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. Budapest: Dialóg Campus.
- TAKÁCS Albert (2018): Az alapvető jogok biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest: Dialóg Campus, 213–225.
- TAKÁCS Eszter – VÉRTESY László (2021): A kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, a miniszteri biztos (219–222. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati*

- igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közzszolgálati Továbbképzési Intézet, 715–724.
- TAKÁCS Klára (1992): Nemzetközi áttekintés a köztisztviselők képzéséről, képesítési előírásairól és bérezéséről. *Magyar Közzszolgálat*, 42(2), 120–126.
- TEMESI István (2011): A közzszolgálati dolgozók képzésének története. *Magyar Közzszolgálat*, 1(3), 90–98.
- TEMESI István (2018a): A közzszolgálati jog fogalma, jellemzői és kialakulása. In TEMESI István (szerk.): *Közzszolgálati jog*. Budapest: Dialóg Campus, 39–60.
- TEMESI István (2018b): A közzszolgálat személyzete. In TEMESI István (szerk.): *Közzszolgálati jog*. Budapest: Dialóg Campus, 275–286.
- TEMESI István (2020): A közzszolgálati szerv. A közzszolgálati szerv önállósága. A szervezet. A közzszolgálati szervezet felépítésének elvei. In SZALAI András (szerk.): *A közzszolgálat tudománya és gyakorlata*. Budapest: HVG-ORAC, 151–167.
- THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard – PALARIC, Enora (2017): *A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28*. Brussels: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Online: <https://doi.org/10.2767/13319>
- TORMA András et al. (2022): Gondolatok a magyar közzszolgálati stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre. *Pro Publico Bono – Magyar Közzszolgálat*, 10(1), 46–64. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.3>
- TUBB, Helen (2021): *Pay-for-Performance in the Civil Service of the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2887/732269>
- Új utakon a közzszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai: Elvek, értékek mentén a kormánytisztviselők jogállásának új szabályairól (I. rész): A közzszolgálati személyzetpolitika kihívásai – Versenyképesség [é. n.]. Interjú Orbán Balázssal, a Miniszterelnökség parlamenti és stratégiai államtitkárával.
- Új utakon a közzszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai: Elvek, értékek mentén a kormánytisztviselők jogállásának új szabályairól (II. rész): A közzszolgálati személyzetpolitika kihívásai – Közzszolgálat és politika [é. n.]. Interjú Kis Norberttel, az NKE fejlesztési rektorhelyettesével.
- Új utakon a közzszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai: Elvek, értékek mentén a kormánytisztviselők jogállásának új szabályairól (II. rész): A közzszolgálati személyzetpolitika kihívásai – Közzszolgálat és politika [é. n.]. Interjú Orbán Balázssal, a Miniszterelnökség parlamenti és stratégiai államtitkárával.
- UTRINÉ BARTHA Zsuzsanna (2004): Az egyéni munkateljesítmény értékelése a közzszolgálatban. *Magyar Közzszolgálat*, 54(11), 694–702.
- VADÁSZ János (2006): *Közzszolgálati reform: A közzszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*. Budapest: Kossuth.
- VARGA Zs. András (2017): *A közzszolgálat és a közzszolgálati jog alkotmányos alapjai*. Budapest: Dialóg Campus.
- VÁRI Vince (2018): A rendőri életpályamodell és a rendőri felsőoktatás összehangoltsága. *Magyar Rendészet*, 18(2), 205–222.
- VASSNÉ VARGA Edit (2001): *Teljesítményértékelés a közzszolgálatban*. Budapest: Századvég.

- VEREBÉLYI Imre szerk. (1990): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VEREBÉLYI Imre (1998): Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a soron következő feladatokról II. *Magyar Közigazgatás*, 48(7), 414–421.
- VEREBÉLYI Imre (2010): A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének Mercedes modellje. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest: ELTE Eötvös, 463–475.
- VESZPRÉMI Bernadett (2021): A közigazgatás személyzete, a közszolgálat szabályozási rendszerei és a hatályos magyar szabályozás jellemzői. In BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 272–308.
- VILLÁNYINÉ BÁRÁNY Anikó (2009a): Ellenfél nélkül: Versenyvizsga a közigazgatásban. *Humán Szaldó*, 6(10), 272–274.
- VILLÁNYINÉ BÁRÁNY Anikó (2009b): Ellenfél nélkül (2. rész): Versenyvizsga a közigazgatásban. *Humán Szaldó*, 6(11–12), 309–312.
- ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó.
- ZSUFFA István (1992a): Törvény a köztisztviselők jogállásáról. *Magyar Közigazgatás*, 42(2), 65–70.
- ZSUFFA István (1992b): A közigazgatás személyi állománya; a közigazgatási informatika fejlesztési irányai. *Magyar Közigazgatás*, 42(12), 709–714.

FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK, JOGI DOKUMENTUMOK

MAGYAR JOGSZABÁLYOK, JOGI DOKUMENTUMOK

Alkotmány

Magyarország Alaptörvénye.

Törvények

- 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról.
- 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról.
- 1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról.
- 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról.
- 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról.
- 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.
- 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról.
- 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.
- 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.
- 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.
- 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról.
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
- 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről.
- 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről.
- 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról.

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.
2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról.
2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.
2013. évi CCXLI. törvény a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról.
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.
2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről.
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.
2017. évi CLXXXVII. törvény a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról.
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 CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról.
2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról.
2020. évi C. törvény az egészségügyi szolgálati jogviszonyról.
2020. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról.
2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról.
2020. évi CLXII. törvény a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről.
2021. évi XXXII. törvény a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról.
2021. évi XC. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről.
2022. évi IV. törvény egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról.
2022. évi VII. törvény egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról.
2022. évi LXXIV. törvény az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról.
2022. évi XLIV. törvény az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondícionálási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról.
2022. évi XXVII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről.

2022. évi XXIX. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő egyes, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, valamint az Európai Csalásellenes Hivatal ellenőrzéseit érintő törvények módosításáról.
2022. évi LXXIX. törvény az Állami Számvevőszék szervezetével és működésével, valamint a nemzetiségek jogaival összefüggő egyes törvények módosításáról.
2023. évi XXVII. törvény egyes törvényeknek a köztársasági elnök jogállásával összefüggő módosításáról.

Kormányrendeletek

- 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól.
- 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról.
- 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól.
- 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről.
- 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról.
- 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről.
- 27/2015. (II. 25.) Korm. rendelet az Állami Egészségügyi Ellátó Központról.
- 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központról.
- 354/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet az állami tisztviselők teljesítményértékeléséről.
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.
- 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról, 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet.
- 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.
- 222/2019. (IX. 25.) Korm. rendelet az államtudományi képzési területen szerzhető képzések jegyzékéről és a képzések képzési és kimeneti követelményeiről.

- 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről.
- 506/2020. (XI. 17.) Korm. rendelet az Országos Kórházi Főigazgatóságról.
- 516/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet az Országos Kórházi Főigazgatóság feladatairól.
- 610/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet a Nemzeti Szociálpolitikai Intézetéről.
- 499/2021. (VIII. 18.) Korm. rendelet a különleges jogállású szervek által közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak képzéséről, továbbképzéséről, valamint egyes továbbképzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról.
- 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet a személyügyi központról és a Közzszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszeréről, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról.
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.
- 243/2022. (VII. 4.) Korm. rendelet egyes személyügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról.
- 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról.

Miniszteri rendeletek

- 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről.
- 1/2015. (I. 14.) MvM rendelet a közigazgatási, a rendészeti, a katonai, a nemzetbiztonsági, valamint a nemzetközi és európai közszolgálati felsőoktatás alap- és mesterképzési szakjainak meghatározásáról, e szakok képzési és kimeneti követelményeiről, valamint az alapképzés képzési ágairól.
- 30/2016. (XI. 15.) MvM rendelet az állami tisztviselők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásáról, az állami tisztviselők részére előírt szakirányú szakképzettség megszerzése alóli mentesülés eljárási szabályairól, valamint a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem képzése keretében megszerzett szakképzettséghez kötött munkakörök meghatározásáról.
- 4/2019. (III. 11.) BM rendelet a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyával összefüggő egyes szabályokról.
- 21/2020. (XII. 30.) PM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál rendszeresített pénzügyőri munkakörökről, a képesítési előírásokról, valamint a munkaköri pótlékról.

Kormányhatározatok

- 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről.
1012/1994. (II. 16.) Korm. határozat a személyi illetmény jóváhagyásának rendjéről.
1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról.
1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat az 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladatok tervéről.
1005/2000. (I. 18.) Korm. határozat a köztisztviselői előmeneteli rendszer közszolgálati életpályává történő alakításának feladatairól.
1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről.
2317/2003. (XII. 10.) Korm. határozat a közszolgálati reform irányairól, az egységes közszolgálati törvény megvalósításának programjáról.
1052/2005. (V. 23.) Korm. határozat a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól.
1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat az állami tisztviselői kar létrehozásáról.

Szabályzatok, ajánlások, okiratok

- 6/2018. (VI. 21.) GVH utasítás a közszolgálati szabályzatról.
A belügyminiszter módszertani ajánlása a köztisztviselők egyéni munkateljesítményének értékeléséhez (2002). *Magyar Közlöny*, 2002. február 6. [56(17)], 891–901.
A Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2008/2021/VEZ szabályzata a 2021. évi egyéni teljesítményértékelésről.
Az Állami Számvevőszék elnökének 1/2023. (I. 31.) ÁSZ utasítása az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról.
Az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata.
Az Országgyűlési Őrség alapító okirata az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 8/A. §-a alapján (2020). Online: www.parlament.hu/documents/126480/127021/20200401-alap%C3%ADto-okirat.pdf/95ea89a7-3144-ed23-54a6-8f4d853ce8fa?t=1585902872304
Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének megszüntető okirata, általános jogutódlással történő megszüntetéséről.

Törvényjavaslatok, egyéb irományok

507. számú törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról.
Az egyes közszolgálati törvények és módosító törvények általános és részletes indokolásai.

T/3631. számú törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról.

T/3610. számú törvényjavaslat a kormányzati igazgatásról. Online: www.parlament.hu/irom41/03610/03610.pdf

T/3633/9. Köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele.

Alkotmánybírósági határozatok

64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

9/1992. (I. 30.) AB határozat.

25/1992. (IV. 30.) AB határozat.

849/B/1992. AB határozat.

44/B/1993. AB határozat.

43/1995. (VI. 3.) AB határozat.

1486/B/1996. AB határozat.

5/1997. (II. 7.) AB határozat.

39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.

833/B/2003. AB határozat.

917/B/2005. AB határozat.

52/2009. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2009, 396, 401–402.

1068/B/2010 AB határozat.

8/2011. (II. 18.) AB határozat.

5/2013. (II. 21.) AB határozat a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 43. § (4) bekezdése egyes részeinek alkotmányellenességéről és alkalmazásának kizárásáról.

1/2016. (I. 29.) AB határozat a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát vesztes szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény 3. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazásának kizárásáról.

Alkotmánybírósági végzés

3165/2022. (IV. 12.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról.

Bíróági, döntőbizottsági határozatok

EBH2016.M.24.; 3/2016. (III. 21.) KMK vélemény.

Közzszolgálati Döntőbizottság 2019/3. elvi döntőbizottsági határozata.

Közzszolgálati Döntőbizottság 2019/5. elvi döntőbizottsági határozata.

Közzszolgálati Döntőbizottság 2021/1. elvi döntőbizottsági határozata.

Közzszolgálati Döntőbizottság 2021/3. elvi döntőbizottsági határozata.

Közzszolgálati Döntőbizottság 2022/1. elvi döntőbizottsági határozata.

Kúria 2/2020. számú KJE határozat.

Kúria Mfv. 10.674/2016/3. Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozata megváltoztatása.

Kúria Mfv. 10.131/2018/5. Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata.

Kúria Mfv. 10.195/2019/4. Munkáltatói intézkedés jogellenességének megállapítása és jogkövetkezményei.

Kúria Mfv. 10.209/2019/4. Illetménykülönbözet megfizetése.

Kúria Kf. 39.499/2020/3. Közzszolgálati Döntőbizottság határozat jogszerűsége; végkielégítés.

Kúria Kf. 40.463/2020/6. Kinevezésmódosításból eredő közzszolgálati jogvita.

Kúria Kf. 39.471/2021/4. Közzszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita.

Kúria Kf. 40.365/2021/4. Illetmény megállapítása.

Kúria Kf. 45.038/2021/4. Közzszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita.

Kúria Kf. 39.321/2021/5. Közzszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita.

Kúria Kf. 40.356/2021/5. Közzszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos közigazgatási jogvita.

Kúria Kf. 40.572/2021/6. Kinevezési okmány hatályon kívül helyezése.

Kúria Kfv. 37.036/2021/7. Állami tisztviselői jogviszony jogellenes megszüntetése miatti kártérítés.

Kúria Kf. 39.718/2021/11. Döntőbizottsági határozat felülvizsgálata.

Kúria Kf. 45.162/2022/7. Teljesítményértékelésből eredő közzszolgálati jogvita.

REPKA Nóra (2020): *Anonimizált határozatok gyűjteménye II.* Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 7. eset.

REPKA Nóra (2020): *Anonimizált határozatok gyűjteménye II.* Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 8. eset.

CSEH, LENGYEL, SZLOVÁK JOGSZABÁLYOK,
JOGI DOKUMENTUMOK

Törvények

- Act. No. 218/2002 Coll., on Service of State Employees in Administrative Authorities and Remuneration of These Employees and Other Employees in the Administrative Offices (Service Act).
- Act. No. 312/2002 Coll., on Local Government Officials and Amending Certain Acts.
- Act No. 361/2003 Sb., on Service of Members of the Security Corps.
- Act of 21 November 2008 on Self-Government Employees (Dz. U. 2016, item 902).
- Act of 21 November 2008 on Civil Service (Text No. 1505) (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej). (Hatályos lengyel közzszolgálati törvény.) Online: www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework
- Act No. 400/2009 Coll. on Civil Service.
- Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service. (Hatályos cseh közzszolgálati törvény.)
- Act No. 55/2017 Coll. on the Civil Service. (Hatályos szlovák közzszolgálati törvény.)

Rendeletek

- Ordinance no 1 of the Prime Minister of 7 January 2011 on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service.
- Ordinance no 57 of the Prime Minister of 24 July 2015 amending the ordinance on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service.
- Regulation of the Prime Minister of 4 April 2016 on the terms and procedure of periodical evaluations of civil servants and civil service employees.

ANGOLSZÁSZ JOGSZABÁLYOK, JOGI DOKUMENTUMOK

- Civil Service Code. (Köztisztviselői Kódex.)
- Civil Service Commission (2018): *Recruitment Principles*. (Kiválasztási alapelvek.) Online: <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/recruitment/>
- Civil Service Human Resources (2012): *Civil Service Competency Framework 2012–2017*. (Kompetencia-keretrendszer.)
- Civil Service Management Code. (Köztisztviselői Menedzsment Kódex.)

Code of Practice on Equal Pay. (Egyenlő Bérezési Gyakorlat Kódex.)

Code of Practice for Staff October 2010. (Személyzeti Gyakorlati Szabályzat.)

Constitutional Reform and Governance Act 2010. (Az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény.)

EGYÉB KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK
JOGSZABÁLYAI, JOGI DOKUMENTUMAI

„Action Publique 2022” reformprogram.

Ambtenarenwet (AW). (Hatályos holland közszolgálati törvény.)

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165: Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. (2001. évi 165. számú olasz törvényerejű rendelet.)

Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). (Hatályos spanyol közszolgálati törvény.)

Guidelines for the Management of Underperformance. (A közszolgálati alulteljesítés kezelésére vonatkozó írországi irányelvek.)

„HR Strategy 2020 for Central Public Administration” reformprogram.

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. (1983. július 13-i 83-634 francia közszolgálati kerettörvény.)

Statut Camu: Arrêté Royal du 2 octobre 1937 Portant le statut des agents de l’État. (Camu-törvény: 1937. október 2-i belga királyi rendelet az állami alkalmazottak jogállásáról.)

EGYÉB FORRÁSOK

ELEMZÉSEK

- Kúria (2015a): *A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata: A joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló jelentése*. Online: https://kuria-birosag.hu/hu/joggyak_csop/felmondasok-es-azonnali-hatalyu-felmondasok-gyakorlata
- Kúria (2015b): *A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata: Összefoglaló vélemény*. Online: https://kuria-birosag.hu/hu/joggyak_csop/kormanytisztviselo%01i-donto%01bizottsag-hatarozatai-birosagi-felulvizsgalata
- Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről* (2015). Munkaanyag.

Koncepciók, munkaanyagok

- A Kit. előkészítéséhez kapcsolódó koordinációs egyeztetési (szakszervezeti konzultációs) munkaanyagok.
- A Riasztv. előkészítéséhez kapcsolódó koordinációs egyeztetési (szakszervezeti konzultációs) munkaanyagok.
- Az egységes közszolgálati törvény koncepciója* (2003). Online www.weborvos.hu/adat/koncepcio.doc
- Belügyminisztériumi Szakértőbizottság (1990): *Egy koncepció a közszolgálatról: különös tekintettel az államigazgatásra*. Budapest: Belügyminisztérium Államigazgatási Szervezési Intézet.
- Kit. szabályozási koncepciója.
- KSZSZ Elnökség (2016): *Az állami tisztviselőkről szóló törvényjavaslat véleményezése. Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége*, 2016. április 21. Online: www.kszsz.org.hu/index.php/hu/archivum/104-az-allami-tisztviselokrol-szolo-torvenyjavaslat-velemenyezese

OKTATÁSI DOKUMENTUMOK, TANTERVEK

- Államtudományi osztatlan szak* [é. n.]. Mintatantervek. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar. Online: <https://antk.uni-nke.hu/hallgatoknak/tantervek/osztatlan-szak/allamtudomanyi-osztatlan-szak>
- Általános tudnivalók a szakirányú továbbképzésekről* [é. n.]. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. Online: <https://kti.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzesek/altalanos-tudnivalok>
- Az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar egyes szakjai tantervének módosítása* (2020). Előterjesztés a Kari Tanács 2020. április 20-i elektronikus szavazására.
- Felvételi ponthatárok* (2022). Online: https://web.archive.org/web/20240503134545/www.felvi.hu/bin/content/vonal22a/szer/szer_1575.html
- Kormányzás és vezetés mesterképzési szak* [é. n.]. Mintatantervek. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar. Online: <https://antk.uni-nke.hu/hallgatoknak/tantervek/mesterkepzes/kormanyzas-es-vezetes-mesterkepzesi-szak>
- Közigazgatási alapvizsga* (2022). Tankönyv. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Alapvizsga_11th_ed_2022_nyar.pdf
- Közigazgatási alapvizsga: Tananyag és követelményrendszer* [é. n.]. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. Online: <https://kti.uni-nke.hu/kozigazgatasi-vizsgak/kozigazgatasi-alapvizsga/tananyag-es-kovetelmenyrendszer>
- Közigazgatási mesterképzési szak* [é. n.]. Mintatantervek. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar. Online: <https://antk.uni-nke.hu/hallgatoknak/tantervek/mesterkepzes/kozigazgatasi-mesterkepzesi-szak>
- Közigazgatási mesterképzési szak tanterve* (2015). Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.
- Közigazgatási mesterképzési szak tanterve* (2017). Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar.
- Közigazgatási szakvizsga: Tananyag és követelményrendszer* [é. n.]. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. Online: <https://kti.uni-nke.hu/kozigazgatasi-vizsgak/kozigazgatasi-szakvizsga/tananyag-es-kovetelmenyrendszer>
- Közigazgatás-szervező alapképzési szak* [é. n.]. Mintatantervek. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar. Online: <https://antk.uni-nke.hu/hallgatoknak/tantervek/alapkepzes/kozigazgatasi-szervezo-alapkepzesi-szak>

NEMZETKÖZI JÓ GYAKORLATOK

- An HR Skill Centre for the Luxembourg Civil Service (2019). *Vision RH*, 18, 14. Online: <https://kiosque.bercy.gouv.fr/alyas/view/news/envisionrh/18/html>
- APSC (2021): *What We Do*. Online: <https://web.archive.org/web/20221017180201/www.apsc.gov.au/about-us/what-we-do>
- Cabinet Office (2021): *Guidance: Civil Service Pay Remit Guidance 2021/22*. Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-remit-guidance-202122/civil-service-pay-remit-guidance-202122
- GABMAYER, Renate – STRANTZ, Melanie – DOHNAL, Florian (2015): *The Austrian Federal Civil Service 2015: Facts and Figures*. Ford. Andrea Steiner. Vienna: Federal Chancellery of Austria. Online: https://web.archive.org/web/20170705020536/www.oeffentlicher-dienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB_E_final_25022016_barrierefrei.pdf?steiln
- Merit Protection Commissioner (2021): *About Us*. Online: www.mpc.gov.au/about-us
- SPF BOSA (2022): *Experts RH recherchés pour le comité scientifique de consultation*. Online: <https://bosa.belgium.be/fr/news/experts-rh-recherches-pour-le-comite-scientifique-de-consultation>
- Radapreštátnuslužbu (2023): *Kto sme?* Online: <https://web.archive.org/web/20240503134528/https://radaprestatnuszbu.vlada.gov.sk/kto-sme/?csrt=10577849154292988228>
- Statskontoret [é. n. a]: *Om Statskontoret*. Online: <https://web.archive.org/web/20220815004604/www.statskontoret.se/om-oss/>
- Statskontoret [é. n. b]: *Organisation*. Online: <https://web.archive.org/web/20220815014025/www.statskontoret.se/om-oss/organisation/>
- Regeringskansliet (2022): *Uppdrag till Statskontoret att ta fram introduktionsutbildning för statligt anställda*. Online: <https://web.archive.org/web/20220518171048/www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/02/uppdrag-till-statskontoret-att-ta-fram-introduktionsutbildning-for-statligt-anstallda/>

SZAKSZERVEZETI NYILATKOZATOK

- ATV (2018): Így változik több ezer közalkalmazott jogviszonya. *ATV.hu*, 2018. november 22. Online: www.atv.hu/belfold/20181122/igy-valtozik-tobb-ezer-kozalkalmazott-jogviszonya/
- KSZSZ Elnökség (2018): Időtálló közszolgálati törvényt! *Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége*, 2018. november 21. Online: <http://kszsz.org.hu/index.php/hu/archivum/175-idotallo-kozszolgalmati-torvenyt>

- MRK (2018): Tájékoztató az MRK tagjai részére az állomány élet- és munkakörülményeinek javítása érdekében a Magyar Rendvédelmi Kar elmúlt évben, azaz 2018-ban kifejtett főbb célkitűzéseiről (2018). *Magyar Rendvédelmi Kar*, 2018. november 30. Online: <http://rendvedelmikar.hu/index.php?pageid=hirek&hirid=58>
- Népszava (2018): Ezt nem írta alá János – Úgy tűnik, az államfő csak az ÁSZ dolgozóit félti. *Népszava*, 2018. december 21. Online: https://nepszava.hu/3019535_ezt-nem-irta-ala-janos—ugy-tunik-az-allamfo-csak-az-asz-dolgozoit-felti
- STUBNYA Bence (2018): Közfőszféra szakszervezetei: élesszék fel a szociális párbeszédet. *Index*, 2018. december 12. Online: https://index.hu/gazdasag/2018/12/12/kozfeszfera_szakszervezetei_elesszek_fel_a_szocialis_parbeszedet/
- TMRSZ (2019): RIASZ – illetmény és szabadság. *Tettrekész Magyar Rendőrség Szakszervezete*, 2019. január 16. Online: <https://web.archive.org/web/20220122104459/https://tmrsz.hu/2019/01/16/riasz-illetmeny-es-szabadsag/>
- VIDÓ Attila (2018): Rendvédelmi közalkalmazottak és kormánytisztviselők, FIGYELEM! RIASZ-tás! *Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezete*, 2018. november 17. Online: <https://htfsz.hu/2018/11/17/rendvedelmi-kozalkalmazottak-es-kormanytisztviselok-figyelem-riasz-tas/>



Ez a könyv a magyar közszolgálati jogalkotás 2010 óta tartó dinamikus, ám sokszor ellentmondásos átalakulását elemzi. A szerző górcső alá veszi, hogyan váltotta fel a korábban – jellemzően – egységes szemléletet a jogviszonyok radikális differenciálódása a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) és számos további közszolgálati törvény megjelenésével.

A mű nem csupán leltárt készít a változásokról, hanem mélyreható válaszokat keres a legégetőbb kérdésekre. Így például: Miért bomlott meg a közigazgatás személyi állományának egysége? Praktikus szempontok vagy tudatos stratégia áll a fragmentáció mögött? Az új közszolgálati jogi megoldások keresése milyen új kockázatokat hozhat magával a jogalkalmazás során?

A nemzetközi trendek, a személyzetpolitikai és jogi dogmatikai alapvetések, valamint a hazai joggyakorlat összevetésével a szerző egy merész víziót vázol fel. A közigazgatási tisztviselők jogviszonyának absztrakt egységére építve tesz javaslatot egy új, rugalmas, mégis kiszámítható keretszabályozásra, amely elképzelése szerint a modern közigazgatás hatékony és stabil személyzeti rendszerének alapfeltétele.

ISBN 978-963-653-291-8



9 789636 532918