

Csutorás Gábor

A magyar közigazgatási szakemberek elméleti és gyakorlati képesítési követelményeinek jogtörténeti áttekintése

1. Bevezetés

A magyar közhivatalnokok elméleti és gyakorlati képesítési követelményeinek szabályozása tekintetében nem beszélhetünk egyenes irányú, egyenletes jogfejlődésről, összességében azonban mégis egy folyamat rajzolódik ki, amely napjainkban is intenzíven halad tovább.

A témakör vizsgálata a magyarországi hivatásos közszolgálat formálódásától kezdhető meg, hiszen csak ekkortól beszélhetünk olyan közhivatalnokokról, akik képesítésével kapcsolatban jogszabályi előírások jelentek meg. Az európai kontinensen 1713 utánra tehető az első hivatásos tisztviselői kar kifejlődése, mikor Poroszországban megkezdődött az áttérés a közhivatalnokok esetében a készpénzbeli kifizetésekre, és megerősödött többek között a kiválasztás során a vizsga letételének elve. Magyarországon ugyanakkor a 19. század közepéig nem létezett hivatásos és szakképzettséghez kötött közszolgálat, 1867 után viszont megkezdődött egy olyan fejlődés a közigazgatásban, amelyhez hasonló korábban nem volt tapasztalható.¹

A részletekbe menő vizsgálat előtt röviden tisztázni szükséges, kinek a képesítési előírásait vizsgáljuk, tehát ki is pontosan „a közhivatalnok”. A közhivatalnok definícióját az 1874-ben kiadott *Pénzügyi Szolgálati Szabályzat*-ban találhatjuk meg elsőként, kiegészülve az egyéb állami alkalmazottak körével. Ez alapján „állami tisztviselő az, akit az államfő, vagy miniszter, vagy kinevezési jogkörrel felruházott hatóság a törvényileg megállapított fizetési osztályokban felsorolt állások egyikére kinevez, hivatalos esküt tesz és az állam igazgatásában vagy az államvagyon kezelésében részt vesz”. 1878-ban a *Csemegi-kódex* már tágabban fogalmazott és az igazságszolgáltatás, közalapítványok, kórházak, tébolydák alkalmazottait és a kir. közjegyzőket is külön említette a közhivatalnokok körében.

Később az 1940. évi XVIII. tc.²² életbelépésével már a közoktatási, honvédelmi területen, vagy az állam vagy törvényhatóság üzemében feladatokat teljesíteni köteles minden személyt, a szolgálatot teljesítő katonákat is közhivatalnokként határozták meg. Egy nagyobb ugrással a jelenleg hatályos szabályozás közszolgálati tisztviselőn

2011-től a törvényben meghatározott közigazgatási szervek feladat- és hatáskörében eljáró vezetőt és ügyintézőt érti, akik a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre előkészítik, illetve a döntést felhatalmazás esetén kiadmányozza.

A különböző meghatározásokban olyan kulcselemek fedezhetők fel, mint a szolgáltató, aki lehet maga az állam, vármegye, város, község, köztisztület, közigazgatási szerv, akinek erre képességét jogszabály elismeri; a megbízás, amely sosem általános feladatkörre, hanem a munkamegosztásnak megfelelő valamely állás betöltésére vonatkozik; valamint a megbízás jogi formája, amely csak közigazgatási aktussal keletkezhet.³

Megállapíthatjuk, hogy a közhivatalnok definíciója szintjén sosem volt kiemelt szempont valamely speciális képesítési, képzettségi követelménynek való megfelelés, ugyanakkor előbb az alkalmazás általános és speciális feltételei (ezen belül az iskolai végzettségre vonatkozó követelmények), majd a konkrétabb képesítési előírások is fokozatosan kezdtek körvonalazódni a jogszabályokban, és ezekkel párhuzamosan a közigazgatási szakemberek szisztematikus képzése és képzési szintjének növekedése is megindult az országban.

Írásomban azt követem nyomon a vonatkozó közszolgálati jogszabályokon keresztül, hogy miként alakult a mindenkori közhivatalnokok képesítési követelményeinek szabályozása és ennek mentén a közigazgatási szakemberképzés hazánkban a hivatásos közszolgálat megjelenésétől a mai magasán képzett tisztviselői kar létrejöttéig.

2. Elméleti képesítési követelmények és közigazgatási képzések kialakulása

A hivatásos közszolgálat kialakulása idején még általános elfogadott vélekedés volt, hogy a közigazgatáshoz elegendő a „józan ész”, ugyanakkor a jogot mint tudományt az erre képző intézményekben kell elsajátítani. A „dilettáns igazgatás korának” felfogását tükrözik az első köztörvényhatósági, községi törvények: a közigazgatást olyan dolognak tekintették, amelyhez szinte mindenki érthet. Az 1870: *XLII. t.-c. a köztörvényhatóságok rendezéséről*⁴ alapján a szakigazgatásban csak a főjegyző, árvaszéki elnök és tisztügyész állások voltak jogi végzettség igazolásához kötöttek, sőt ha az illető már korábban viselt hasonló közhivatalt, akkor az is elegendőnek bizonyult a kinevezéshez.

A községek rendezéséről szóló 1871: *XVIII. tc.*⁶ a községi és körjegyzői állást a törvényhatóság által kiküldött szakbizottság előtt teendő jegyzői szigorlathoz kötötte. Az 1855. évi osztrák egyetemi reform kényszerű adaptálása aztán hosszú időre meghatározta a magyar jogászképzést, hatása nagyon sokáig érezhető volt a tekintetben, hogy a közigazgatási szakemberek számára a jogászképzés maradt túlsúlyban. Egy kétszintű képzési rendszer jött létre, melynek meghatározó jogszabályai a *köztisztviselők minősítéséről* szóló 1883: *I. tc.*⁷ és a községi közigazgatási tanfolyamokról szóló 1900: *XX. tc.* voltak.⁸



A dombóvári főszolgabírói hivatal alkalmazottai és hozzátartozói az épület bejáratánál 1904-ben⁵

Ebben az időszakban egyrészt az egységes jog- és államtudományi képzés, másrészt a jegyzőképzés párhuzama figyelhető meg. Előbbi keretében szerzett végzettség mint a községi alkalmazás feltétele jelent meg az 1883:I. tc.-ben, a községi jegyzők számára pedig az érettségi vizsga mellett a négy féléves közigazgatási jegyzőképző tanfolyam került előírásra. A feltételeket más törvények és rendeletek is kiegészítették, hiszen akkoriban a közhivatalnokok szolgálati jogviszonyát nem kodifikálták egységesen, nem beszélhetünk egységes községi szolgálati pragmatikáról.

Az 1883:I. tc. kiterjedt az állami, törvényhatósági és községi szolgálatra egyaránt. A közigazgatás felső szintjén, tehát minisztériumokban fogalmazói szakon, a törvényhatósági és a városi igazgatásban pedig a vezető tisztségviselők alkalmazásához a jogvégzettséget írta elő.⁹ Eközben a közigazgatás alsó szintjén a községi adminisztrációban az államosított tanfolyamok által intézményesített formában szakképzett jegyzők jelentek meg a 19. század végére.

Később erőteljes nyomás indult a különböző szakmák részéről a kvalifikációs erőt jelentő jogi diploma primátusával szemben, melyek két fontos eredményt hoztak a 20. század elején. Egyrészt létrejött a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, ahol a közgazdasági karon közigazgatási szakosztály indult, az itt megszerzhető „közgazdaságtudományi tudori” oklevél pedig a közigazgatási foglalkoztatásban egyenrangú lett a „jog vagy államtudományi tudori” diplomával a *közigazgatás rendezéséről szóló 1929:XXX. tc.*¹⁰ alapján.

A jogszabály szerint a közigazgatás körében fogalmazási tennivalók ellátására hivatott állásokra már gyakornokként is csak az volt alkalmazható, aki a tudomány-egyetemen jogi vagy államtudományi doktori vagy a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem közgazdaságtudományi karának közigazgatási szakosztályán közgazdaságtudományi oklevelet szerzett. Másrészt ugyanezen jogszabály nyomán bevezetésre került a közigazgatási gyakorlati vizsga, melyet még a jogvégzetteknek is le kellett tenni, ha a közigazgatásban vezető tisztséget kívántak betölteni, ennek részleteit a következő fejezetben mutatom be.

A jogi és közgazdasági oklevelek mellett egyéb speciális előírások megjelenéséről is beszélhetünk. Így például azon minisztériumok központi igazgatásánál, amelyek külön szakképzettséget igénylő ügyeket intéztek, vagy például az állami számvevőszéknél különös szakképzettséget igénylő teendőkre a fogalmazási szakon olyanokat is lehetett alkalmazni, akik egyetemi doktori oklevél mellett államszámviteltani vizsgát is tettek.

A közhivatalnoki alkalmazás feltételei közt természetesen az elméleti képesítés csak egy volt, általános alkalmazási kelléknek számított még például a magyar állampolgárság, erkölcsi megbízhatóság, egészség, nem, legalább 18. életév betöltése, nemzethűség, államnyelv ismerete.¹¹ A gyakorlati képesítésre vonatkozó előírások csak a 20. században jelentek meg, ugyan a közigazgatási gyakorlati vizsgát már az 1883:I. tc. is előírta, ténylegesen csak 1934-től került bevezetésre, és ekkor sem az egész községi szolgálatra nézve.

3. Gyakorlati képzési követelmények kialakulása

A polgári korszakban a gyakorlati képzéseknek több fajtája is ismert volt, így például a tisztiorvosi vizsga, vagy a bírói és ügyvédi vizsga, kutatásomban azonban csak a közigazgatási gyakorlati vizsgára fordítok figyelmet. A gyakorlati közigazgatási vizsgát a 1933:XVI. tc.¹² hívta életre. Ez alapján a jogi képzéshez kötött olyan közigazgatási állásra, amely a IX. vagy magasabb fizetési osztályba van sorolva, csak azt lehetett alkalmazni és előléptetni, aki teljesítette a közigazgatási gyakorlati vizsgát is. Kivétel volt ez alól a törvényhatóság első tisztviselője és a megyei város polgármestere.

A gyakorlati vizsgára az volt bocsátható, aki az elméleti képzés megszerzése után főiskolai képzéshez kötött közigazgatási állásban legalább hároméves gyakorlatot szerzett. A 2310/1934. M. E. sz. r. azt is előírta, miszerint a gyakorlati idő tartama alatt a munkakör időnkénti megváltoztatásával módot kellett nyújtani arra, hogy az adott igazgatási ág egész területét át tudja tekinteni a jelölt, és gyakorlatot szerezhessen.¹⁴

A gyakorlati vizsga általános és szakvizsgából állt. Előbbinek csak szóbeli, míg utóbbinak írásbeli és szóbeli része is volt. Az általános rész a közigazgatás egészét felölelő gyakorlati ismeretekre terjedt ki, ez mindenkinek kötelező volt, kivétel azoknak, akik az egységes ügyvédi-bírói vizsgával rendelkeztek. A szakvizsga az egyes igazgatási ágakra vonatkozó szakismeretkből állt, ennek négy típusa volt: belügyi, pénzügyi, vallás- és közoktatásügy és nevelési, valamint közgazdasági és közlekedésügyi. A tárgyban illetékes miniszter irányítása alá tartozó minisztériumnál vagy annak alárendelt közigazga-

tási szervnél alkalmazott tisztviselőknek a rájuk irányadó szakvizsgatípust kellett letenni.

Szigorú feltétel volt a gyakorlati vizsgával kapcsolatban, hogy aki azt a jogi képzéshez kötött állásra alkalmazásának napjától számított hat év alatt nem tette le – és ha más állásban nem nyert alkalmazást –, akkor a hat év elteltét követő harmadik hó végével a szolgálatból el kellett bocsátani, és úgy kellett tekinteni, mint akit szolgálatképtelenség okából bocsátottak el.

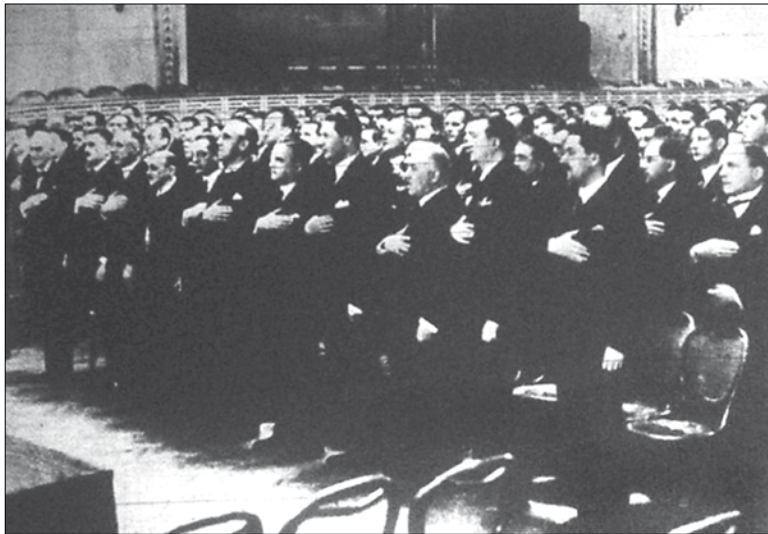
1946. december 31-ig az 1941: XIX t.-c. átmeneti rendelkezése alapján a IX. fizetési osztályban fogalmazó állásban foglalkoztatható volt gyakorlati vizsga nélkül is a tisztviselő, ugyanakkor az előmenetel feltételeként írták elő, tehát magasabb

állásba nem kerülhetett, ha a jogi képzéshez kötött állásra való alkalmazásának napjától számított hat év alatt nem tette le azt.¹⁵

4. A képzési követelmények háttérbe szorulása az 1949–1989 közötti időszakban

A második világháborút követően az addig jellemző fejlődési folyamattal szemben csökkent a képzési követelmények szintje, sőt a szakmai előírások eltörlésre kerültek. Az 1150/1945. M. E. sz. rendelet egyes különleges képzéshez kötött foglalkozásokat kivéve lehetőséget adott a képzés alól való felmentésre, így főként a munkáspártok minél több káderüket felelős pozícióba tudták juttatni.¹⁷ Különösen a vidéki közigazgatásban szorult háttérbe a szakszerűség: elterjedt a zsákmány-rendszer, szétesett a korábbi zártrendszerű szervezeti politika.

Az 1956-ig tartó időszakban ritkán ke-



Tömeges fővárosi tisztviselői kinevezések és eskü a Vigadóban 1940-ben¹³



A közigazgatási továbbképző tanfolyam megnyitása a belügyi palotában, 1941-ben: vitéz Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter megnyitóját mondja; mellette balra Zsindely Ferenc kereskedelmi miniszter, jobbra Bornemisza Géza iparügyi miniszter és Mártonffy Károly egyetemi tanár¹⁶

rült szóba a képzési előírások kérdése, sőt kifejezetten a képzettség elleni tendenciák uralkodtak: a járási vezetőknek például mindössze 3,5%-a rendelkezett felsőfokú végzettséggel, 13,2% középiskolaival, a többiek ennél alacsonyabban, de hasonló volt a helyzet a megyei és községi vezetésnél is. A jegyzőképzés megszűnt, új tartalommal Államigazgatási iskolák és Tanácsakadémia keretében zajlott a közigazgatási dolgozók képzése.¹⁹

Az első lépés a képzési előírások visszavezetése irányában az 1021/1960. (IX. 3.) kormányhatározat volt, mely a tanácsok végrehajtó bizottságai titkárságainál és szakigazgatási szerveinél bevezette a képzési követelményeket, ugyanakkor ez a már ott dolgozók lehetőségeit vette figyelembe.

Így felsőfokú végzettséget csak szűk körben írt elő, elsősorban vezetők részére. A követelmények teljesítésére is viszonylag hosszú időtartamot adtak meg, sőt a 40 éven

felüliek számára már nem is volt előírás. E kormányhatározat tehát előrelépésnek tekinthető az előző évekhez képest, a gyakorlatban azonban továbbra is a politikai rátermettség szempontja érvényesült igazán.²⁰ Az 1968-as személyzetpolitikai határozat már hangsúlyozta, hogy a politikai és az intellektuális alkalmassági mód az állások betöltéséhez egyaránt fontos, a valószínűleg azonban ezt követően is a politikai követelmények teljesítését vizsgálták a kiválasztás és képzés során. A következő, 1974-es szabályozás is megtartotta a vezető kiválasztás elveit, de utalt arra, hogy bizonyos beosztásokban elképzelhető a politikai vagy az intellektuális követelmény nagyobb súlya. Új elemként megjelent a politikai képzettség megállapítása is

a vezetői munkakörökben, valamint a képzési előírásokba is bekerült a szakmai végzettség mellett a politikai képzettség.²¹



Budapest VIII. ker. Kerületi Tanács, Állami Anyakönyvvezetőség 1954-ben¹⁸



Újszász városi tanács dolgozói 1955-ben²²

A második világháború után először a 25/1977. (VII. 9.) MT rendeletben szerepeltek mind vezető, mind ügyintéző állásúakra követelmények, ugyanakkor megdöbbenő, hogy ezek a központi szerveknél alacsonyabbak voltak, mint a helyi szerveknél.²³ A közigazgatás saját oktatási rendszerének kiépítési szándéka is ebben az időszakban jelent meg: a közgazdasági szakközépiskolákban igazgatási és ügyviteli tagozatok, a gimnáziumokban igazgatási fakultáció és a tanácsakadémiák jöttek létre, valamint a képzési időtartamok is megnöttek. A közigazgatási személyzeti politika új szakaszát azonban az 1978-ban működését megkezdő Államigazgatási Főiskola létrejötte jelentette, hiszen innentől jelenik meg nagy számban a kifeje-



Budapest VI. kerület, a Belügyminisztérium Külföldieket Ellenőrző Országos Hivatala 1980-ban²⁵

zetten a közigazgatásban történő munkavégzésre képzett személyi állomány, és ennek számára szükségessé vált az előmeneteli rendszer megteremtése. A főiskolai képzés mellett az intézmény feladataként jelent meg az egységes községi szakvizsga, az általános államigazgatási ismeretek szakvizsga előkészítése, megszervezése is.

Az 1979-ben, majd 1983-ban hozott párthatározatokból további elmozdulás érzékelhető a szakmaiság irányába. A káderek kiválasztásakor az új felismerésének, kezdeményezésnek, felelősségvállalásnak a készségét, a végrehajtás megszerzésének és ellenőrzésének képességét is hangsúlyozzák, valamint a vezetőképzési és kiválasztási gyakorlatok tökéletesítését. A magas szintű közgazdasági és műszaki felkészültség mellett ekkorra már fontosnak tartották olyan tulajdonságok kifejlesztését is, mint például a szocialista vállalkozói készség, a gazdasági környezet változásai iránti érzékenység, a jó emberismeret. Összességében azonban elmondható, hogy a rendszerváltásig nem jutottak el a személyzetpolitika törvényi szintű szabályozásáig, és mindvégig „káderkérdésnek” tekintették a közigazgatási személyzeti politikát.²⁴

5. Közigazgatási szakemberképzés a rendszerváltást követően

A közigazgatás valós szükségletei, a jelentős számú magasan képzett tisztviselő iránti igény hatására már a nyolcvanas évek közepén felmerült az egyetemi szint megteremtése a felsőfokú közigazgatási képzésben. A jogásként

végzetek a közigazgatási területen egyrészt túlképzettek (a közigazgatási munkában nem hasznosuló tárgyak miatt), másrészt alulképzettek voltak, hiszen nem tanultak például a korszerű közigazgatásban szükséges településfejlesztést, informatikát, önkormányzati gazdálkodást stb. Mindezekre tekintettel az Államigazgatási Főiskola szakemberei már 1991-ben kidolgozták a közigazgatási szak-

emberképzés kétfokozatú modelljét, melyben hároméves főiskolai szint, majd másfél éves igazgatásszervező mesterképzés szerepelt.²⁶

Bár a program széles körben elfogadásra került, a főiskolai szintű közigazgatási szakemberképzésről való továbblépés csak 2000-ben történhetett meg, a Budapesti Közigazgatástudományi

és Államigazgatási Egyetem létrejöttével, majd 2004-től a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán kezdődött meg az egyetemi szintű végzettséget szerző okleveles közigazgatási szakértők, később okleveles közigazgatási menedzserek képzése.

A felsőfokú közszolgálati szakemberképzés új, elkülönült, a kormányzat alá rendelt formában egységes alapokra helyezése történt meg az 1278/2010. (XII. 15.) Kormányhatározat nyomán²⁷ a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozásával, ahol a Közigazgatás-tudományi Karon, majd 2016-tól az Államtudományi és Közigazgatási Karon folyik jelenleg is, önálló intézményként a képzés a közigazgatási személyi állomány utánpótlása céljából, míg a szakemberek továbbképzése az egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézetének keretei között zajlik. A közigazgatás-tudomány történetében is jelentős állomásnak tekinthető a Magyary Zoltán és Lőrincz Lajos tudományos munkájára és eredményeire támaszkodó Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola 2013-as elindulása, mely a legmagasabb intézményi szintre emelte a közigazgatási szakemberek képzését.

6. Képesítési előírások fejlődése az 1990-es években

A rendszerváltás után került sor – a magyar jogfejlődés során első alkalommal – a köztisztviselőkre vonatkozó egységes szabályozás, azaz a személyi állomány jogviszonya lényeges elemeinek egy jogszabályban történő rendezésére.

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.)²⁸ deklarálta, hogy a közszolgálati jogviszony olyan fokozott követelményeket támaszt a köztisztviselőkkel szemben, melyek meghaladják a magánjogviszonyban dolgozók kötelelességeit, és az alkalmazási feltételek között „meghagyva” a Magyary Zoltán nyomán fentebb összefoglaltakból a magyar állampolgárságot, büntetlen előéletet és cselekvőképességet. Az iskolai végzettséggel kapcsolatos kinevezési feltételek állománycsoportonként kerültek meghatározásra az alábbiak szerint:

- Köztisztviselő az I. besorolási osztályban csak felsőfokú iskolai végzettséggel volt kinevezhető. Központi költségvetési szerv alaptevékenysége keretében csak felsőfokú végzettségű köztisztviselőt alkalmazhatott. A kormánytagokra, politikai államtitkára, címzetes államtitkára nem terjedtek ki az iskolai végzettségi követelmények, ugyanakkor kormány főtanácsadói és miniszteri főtanácsadói munkakör például csak egyetemi végzettséggel volt betölthető.
- Köztisztviselő a II. besorolási osztályban legalább középfokú végzettséggel volt kinevezhető, ugyanakkor amint felsőfokú végzettséget szerzett, az I. besorolási osztályba kellett átsorolni.
- Ügykezelőt legalább középfokú végzettséggel lehetett kinevezni, tehát legalább kétéves szakiskolai és hároméves szakmunkásképzőben szerzett végzettséggel is, viszont ügykezelő osztályvezető megbízáshoz szükséges volt a középiskolai végzettség és az ügykezelői (közigazgatási) alapvizsga.
- Fizikai alkalmazotti kinevezéshez legalább alapfokú iskolai végzettség volt szükséges.²⁹

A jogviszony létesítésének iskolai végzettséggel kapcsolatos feltételei többszintű szabályozással kerültek rendezésre, hiszen a fenti általános követelményeken túl külön jogszabály jelent meg a köztisztviselők képzéséről szóló 9/1995. Korm. rendelet³⁰. A szabályozás megelégedett a munkakör betöltéséhez feltételek támasztásával, tehát nem tért ki arra, hogy a szakmai ismereteket szinten is kell tartani, vagy tovább kell fejleszteni, holott már a 90-es években jelentkező szakmai kihívások indokoltá tették volna, hogy a részvétel továbbképzéseken is kötelezettség, ne csak jogosultság legyen. Emellett a szabályozás nem is mindig volt pontos, hiszen alig több mint kétszáz különböző munkakört nevesített, míg az Egyesült Államok közigazgatásában már 1978-ban, csak a fizikai dolgozók körében 350 féle munkakört definiáltak. A munkakörök csak megnevezésre kerültek, tartalmukat nem határozták meg. Ugyanazon munkakört sok esetben közép- és felsőfokú képzettséggel, vagy egymástól távol álló diplomákkal (orvosi vagy jogi) egyaránt be lehetett tölteni. Az igazgatásszervezői diploma 64 különböző elnevezésű munkakör esetében jogosított a betöltésre, míg a közigazgatási diploma 72, a jogi diploma pedig 121 munkakörben volt elfogadott. Azaz legalább minden második közigazgatási munkakör betölthető volt jogi diplomával, és e diploma egyébként a végzettségek felsorolásában is következetesen az első helyre került, néha a szakirányú képzettséget is megelőzve.³¹

Hiányosságai ellenére a képzési előírásokról szóló kormányrendelet komoly előrelépés volt, hiszen a köztisztviselőknek már a munkakör betöltéséhez speciális szakmai, képzési követelményeket írt elő. Az ügykezelőkre és fizikai alkalmazottakra külön jogszabályban megállapított képzési követelményeket kellett alkalmazni. Fentiek mellett a közigazgatási szervek belső szabályzatukban alkalmazási feltételként együttesen és külön-külön további szakképzéseket, szakmai vagy közigazgatási gyakorlatot, továbbá idegen nyelv ismeretét is előírhatták.

A képzési előírások fejlődésének jelentős állomása, hogy újra törvényi szinten, a Ktv.-ben került szabályozásra a jegyzők képzése, ahol az igazgatásszervező végzettség a jogász végzettséggel egyenrangúként jelent meg. A törvény alapján jegyzővé, körjegyzővé, megyei jogú város kerületi hivatalvezetőjévé, aljegyzővé az volt kinevezhető, aki igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi képzéssel rendelkezett, és legalább kétéves szakmai gyakorlatot szerzett.

A képzési előírások alól a központi államigazgatásban nem volt adható felmentés. A községi önkormányzat képviselő testülete ugyanakkor ideiglenesen, különösen indokolt esetben adhatott felmentést, de ennek időtartama nem haladhatta meg a képzés megszerzéséhez szükséges időtartamot. Az időtartam eredménytelen elteltét követően a jogviszony megszűnt. Külön szabály vonatkozott az 5000 fő lakost meg nem haladó községi önkormányzat képviselő-testülete számára a jegyző, aljegyző kinevezésével kapcsolatban, hiszen itt is felmentés volt adható, ha az érintett személy megkezdte tanulmányait, de itt sem tarthatott tovább a felmentés a képzés megszerzéséhez szükséges időtartamnál. Főjegyző, illetve az őt helyettesítő aljegyző esetében pedig megjelent az okleveles közigazgatás képzés is, de ehhez az álláshoz nem volt elegendő az igazgatásszervező diploma.³²

7. A közigazgatási alap- és szakvizsga megjelenése

A Ktv. két kötelező képzést (vizsgát) vezetett be a köztisztviselői képzési rendszerbe. Elsőként az előmenetel szabályozása kapcsán a közigazgatási alapvizsgát, melynek teljesítését a kinevezéstől számított egy (illetve középfokú végzettségűek esetében két) éven belül írta elő. Sikertelen teljesítés a jogviszony megszűnését vonta magával, míg a közigazgatási szakvizsgát kevésbé szigorú, ám jelentős előrelépési feltételként határozta meg. Utóbbi sikeres teljesítése volt a feltétele az I. besorolási osztály első lépcsőjéről való továbblépésnek, azaz az illetmény növekedésének.

A többszintű szabályozás itt is megjelenik, hiszen a törvény széles körben biztosított lehetőséget a rendeleti szabályozásra, mivel a legtöbb e tárgykörben szabályozandó kérdés szervezési jellegű feladat, mely nem érinti a köztisztviselő jogait és kötelelességeit. Így született meg a máig hatályos 35/1998. (II. 27.) Korm. rendelet a közigazgatási szakvizsgáról.³³

Az alapvizsga kapcsán fontos kiemelni, hogy letételét a törvény minden köztisztviselő számára – függetlenül attól, hogy a közigazgatás mely területén és mely szintjén, milyen szervnél dolgozik – tette kötelezővé, rövidebb a közszolgálatba lépést követően. A vizsga célja a közigazgatásba érkezők megismertetése a közigazgatás jellemzőivel és a közigazgatási munka sajátosságaival, olyan tartalmakkal, melyek különösen azok számára jelentenek új ismereteket, akik más területen szereztek iskolai végzettséget vagy szakmai gyakorlatot.³⁴ Ezt támasztotta alá a Ktv. alapján meghatározott mentesülő kör: a 25. § (6) bekezdés alapján mentesült az alapvizsga alól az állam- és jogtudományi doktori, igazgatásszervezői, okleveles közgazdász képesítést, illetve a Rendőrtisztviselői Főiskolán oklevelet szerzett köztisztviselő.

A szakvizsga – nevével ellentétben – szintén általános és gyakorlati ismereteket jelentett, a tananyag nagyobbik része általános, egységes, és csak kisebb része kapcsolódott egy-egy szakterülethez. Emellett konkrét feladatok kapcsán mérte az elemző, problémamegoldó, szervezési, jogalkalmazási, döntéshozatali készséget. A vizsgázók köre úgy került szabályozásra, hogy az az I. besorolási osztályba sorolt köztisztviselő (később kormánytisztviselő) tehet szakvizsgát, aki közigazgatási alapvizsgát tett, vagy az alól mentesült, és közigazgatási szervnél szerzett legalább két éves gyakorlattal rendelkezik. Ahogy korábban utaltam rá, e vizsga az előmenetel szigorú feltétele, ami különösen jól érzékelhető a pályakezdőként kinevezett tisztviselőknél, hiszen ők közigazgatási szakvizsga hiányában nem sorolhatók a tanácsos besorolási fokozatba. A vezetőkre is speciális szabályok vonatkoznak, így például vezető köztisztviselő (valamint a jegyző, főjegyző) közigazgatási szervnél szerzett gyakorlat nélkül is tehet közigazgatási szakvizsgát, ha pedig a vezetői kinevezéskor nem rendelkezik jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, akkor a kinevezéstől számított két éven belül le kell tennie. A határidő elmulasztása – amennyiben az neki felróható okból történik – a jogviszony megszüntetésével jár.

A szakvizsga esetében a mentesülők köre szűkebben került megállapításra az alapvizsgához képest: a jogi szakvizsgával rendelkezők, valamint az OKV elnöksége (később a KTK) által teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat és az annak alapján adott mentesítés jelenthetett csak „kibúvót” a teljesítés alól.

8. Képesítési előírások alakulása az új évezredben

A törvényi szintű szabályozás megjelenését követően a köztisztviselők képzettségi szintje jelentős növekedést mutatott: 1994 és 2006 között 20%-kal nőtt a felsőfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselők aránya. Igaz, ebben az időszakban a diplomások (és többdiplomások) száma is jelentősen növekedett az országban. Mára a diplomás köztisztviselők aránya több mint kétharmados. Az egyetemi szintű közigazgatási szakemberképzés megjelenéséig mindenképp elmondható, hogy az igazgatásszer-

vezői diploma inkább a közigazgatás alsóbb, végrehajtó típusú pozícióiban elfogadott, és a jogi végzettség predestinál leginkább a vezetői pozíció betöltésére a magyar közigazgatásban.³⁵

A közszolgálati jogviszony még egységesebb szabályozásra került az új évezredben azzal, hogy az erős nemzetudatra épülő és értékelvű tisztviselői hivatás megteremtése, kiszámítható életpálya nyújtása érdekében megszületett a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény.³⁶

A jelenleg is hatályos törvényből kifejezetten az alkalmazási, képesítési feltételekre vonatkozó új elemeket kiemelve meg kell említeni a központi államigazgatási szervek számára alaptevékenységük körében felsőfokú iskolai végzettségű, pályakezdő kormánytisztviselők alkalmazásával kapcsolatos szigorítást. Az ilyen kormánytisztviselő számára előírás az angol, francia vagy német nyelvből az államilag elismert nyelvvizsga megléte, a funkcionális tevékenységet kivéve pedig középiskolai végzettségű kormánytisztviselő alkalmazása alaptevékenység keretében továbbra sem lehetséges.

Új típusú, szociális jellegű szempont mérlegelését hozta a törvény arra a speciális esetre vonatkozóan, ha egy kiválasztási eljárás során a munkakör betöltéséhez előírt szakmai végzettséggel, szakképzettséggel, szakképesítéssel, tapasztalattal, képességgel egyformán rendelkeznek a jelöltek. Ilyenkor kormányrendeletben meghatározottak szerint előnyben lehet részesíteni azt a személyt, aki több gyermeket nevel.

A jegyzői kinevezés feltétele úgy változott a korábbi törvényhez képest, hogy megjelent elfogadott végzettségként az okleveles közigazgatási menedzser is, valamint a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium (KTK) által teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítés lehetősége, továbbá e kinevezési feltételek közé került beemelésre a közigazgatási vagy jogi szakvizsga letétele is.

Az új törvény felhatalmazása alapján született meg, a *közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól* szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet,³⁷ mely jelenleg is hatályos, és már köztisztviselőkre és kormánytisztviselőkre egyaránt kiterjed, nem vonatkozik viszont az aljegyzőre, jegyzőre és főjegyzőre. A rendelet 1. és 3. mellékletében összesen 183 különböző feladatkörre határozza meg az I. és II. besorolási osztályban azon képesítéseket, amelyeknek megléte a tisztviselői kinevezés feltétele. Amely feladatkörnél a II. besorolási osztályra nincs előírás, ott csak felsőfokú végzettségű kinevezés lehetséges. Mindenesetre a feladatkörök csaknem felét még mindig elláthatja közép- és felsőfokú végzettségű tisztviselő egyaránt, és egy 2014-es – a képesítési kormányrendelet felülvizsgálatára irányuló – kutatás eredménye alapján a munkáltatók is hasonló arányban látják elláthatónak a közigazgatási feladatköröket.³⁸

Elmondható emellett az is, hogy a közigazgatás szerteágazó ügyköreire és a változó igényekre tekintettel a rendelet a mai napig nem tudja teljesen lefedni a különböző munkaköröket, a felsőoktatási és a szakképzési rendszer változásait korlátozottan követi, így folyamatosan felülvizsgálatra, aktualizálásra szorul.³⁹

A közszolgálati tisztviselőkről szóló új törvény megerősítette a Nemzeti Közszolgálati Egyetem szerepét, hiszen ha jogszabály másként nem rendelkezik, a közszolgálati tisztviselők számára a továbbképzést ez az egyetem biztosítja. E tekintetben szigorodott is a szabályozás, mivel a részvétel a továbbképzésen a kormánytisztviselőnek kötelező, amennyiben az központilag vagy az államigazgatási szerv által elrendelésre kerül számára. A közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. Kormányrendelet⁴⁰ alapján ma már négyéves továbbképzési időszakokban, tanulmányi pontok megszerzésével, belső- és közszolgálati továbbképzésekkel vagy vezetőképzésekkel kell teljesíteni a képzési kötelezettséget.

9. Közigazgatási vizsgák változásai az új évezredben

A közigazgatási vizsgák kapcsán egy rövid időszakban beszélhetünk rendszerszintű változásról: a 2007. évi LXXXIII. törvény úgy módosította a korábbi Ktv.-t, hogy az alapvizsgát felváltva 2009-től a versenyvizsga került előírásra kinevezési feltételként, valamint megjelent a kötelező és központosított pályázatás is az államigazgatásban. E rendelkezésekről azonban a jogalkotó rövid időn belül vizsztatért a korábbi alap- és szakvizsga rendszeréhez.³⁵

Napjainkra bővült a közigazgatási alapvizsga alóli mentesülők köre: 2012. szeptember 1-jétől a nemzetvédelmi és katonai képzési területre tartozó szakon olyan felsőfokú végzettséget szerzőkkel, amely külön jogszabály alapján tartalmazza az alapvizsgának megfelelő képzési és vizsgakövetelményeket, illetve a 2012. augusztus 16-át követően a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram sikeres záróvizsgázóival. A közigazgatási szakvizsga kapcsán a KTK részben is közigazgatási jellegűnek minősítheti a kormánytisztviselők tudományos fokozatát, ebben az esetben az adott kormánytisztviselő a közigazgatási szakvizsgának abból a részéből (kötelező vagy választható tárgy) tesz vizsgát, amelyre a mentesítés nem vonatkozik. Emellett a 274/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet szerint teljesített rendészeti szakvizsga is egyenértékű a közigazgatási szakvizsgával. További „új engedmény”, hogy 2011 óta a KTK különösen indokolt esetben engedélyezheti a szakvizsga teljesítését közigazgatási szervnél szerzett kétéves gyakorlat hiányában is.

A technikai fejlődés eredményeképpen az „írásbeli” alapvizsga mára egy számítógéppel véletlenszerűen generált 45 perces feladatsor megoldását jelenti, ellenőrzött körülmények között. A szakvizsga a kötelező és választható vizsgatárgyak írásbeli és szóbeli vizsgával történő teljesítéséből áll. Értékelése szigorú, hiszen bármely vizsgatárgy bármely részének eredménytelensége esetén a szakvizsga nem teljesített. A közigazgatási vizsgákkal kapcsolatos tevékenységek korábban a Magyar (majd Nemzeti) Közigazgatási Intézet, ma az NKE feladatkörébe tartoznak.

A legfrissebb változásokat a gyakorlati képesítési követelmények rendszerében az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény hozta.⁴¹ A törvény alapján állami

tisztviselői jogviszony csak azzal létesíthető, aki az NKE „közigazgatási tanulmányok” szakirányú továbbképzése keretében megszerezhető szakképzettséggel rendelkezik, vagy vállalja, hogy kinevezésétől számított két éven belül megszerzi e szakképzettséget. A vezetői munkakörbe kinevezett állami tisztviselőnek pedig a vezetői munkakörbe történő kinevezéstől számított öt éven belül meg kell szereznie a „kormányzati tanulmányok” szakirányú szakképzettséget. E szabályozással lényegében felváltja az „egyszerű” közigazgatási vizsgákat egy mind időtartamában, mind tartalmában bővebb és korszerűbb módszertan szerint nyújtott ismeretanyag, melynek elsajátítása a jogviszony létesítésének és fenntartásának feltételévé válik a közigazgatásban dolgozók (egyre bővülő köre) számára.

Összegzés

Írásomban a magyar közhivatalnokok elméleti és gyakorlati képesítési követelményei, ehhez kapcsolódó vizsgái, az iskolai végzettséget érintő alkalmazási feltételek és a közigazgatási képzés fejlődésének rövid történeti bemutatására törekedtem a vonatkozó jogszabályokon keresztül. Vizsgálatom időtávja a hivatásos közszolgálat kialakulásától napjainkig terjedt.

Kutatásom alapján a jogfejlődési folyamat meghatározó állomásai időrendben a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883: I. t.-c., a községi közigazgatási tanfolyamokról szóló az 1900: XX. tc. és a közigazgatási gyakorlati vizsgáról szóló 1933: XVI. t.-c. megszületése. Fordulópont volt az Államigazgatási Főiskola, majd a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrejötte, az egységes törvényi szintű szabályozás a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényben, valamint a köztisztviselők képesítési előírásairól szóló 9/1995. Korm. rendelet és a közigazgatási szakvizsgáról szóló 35/1998. Korm. rendelet, végül a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. Korm. rendelet és az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény.

Összegezve az utóbbi közel 150 év eseményeit kirajzolódik a közhivatalnokok képesítéseit tekintve egy olyan fejlődési pálya, mely mind a jogi szabályozás szintjének és színvonalának emelkedését, mind a követelmények szigorodását és a képzettségi szint növekedését mutatja. A dilettáns közigazgatástól másfél évszázad alatt egy olyan részletes szabályozással megalapozott rendszer működtetéséig jutott hazánk, amelyben egy közigazgatási szakemberek felsőfokú képzésével foglalkozó önálló intézmény egyre magasabb szinten vonja be kötelező jelleggel a közigazgatási (tovább)képzésbe a tisztviselőket.

A 19. század végi érettségizett, a törvényhatóság által kiküldött szakbizottság előtt szigorlatot tevő jegyző mára csak jogász vagy felsőfokú közigazgatási végzettséggel rendelkező szakember lehet, aki jogi vagy közigazgatási szakvizsgát is tesz. Míg a hivatásos közszolgálat kialakulásakor szinte bárkiből lehetett közhivatalnok, ma az állami tisztviselők számára kinevezési feltétel egy kifejezetten közigazgatási szakirányú szakképzettség meg-

szerzése. Sőt, a 30/2016. (XI. 15.) MvM rendelet 10. §-a alapján már a civil kapcsolati és kommunikációs, valamint fejlesztési és projekt feladatkörhöz kapcsolódó munkakörökben az érettségi végzettséggel rendelkező állami tisztviselő kötelezett a kinevezésétől számított hét éven

belül a felsőfokú közigazgatás-szervező végzettség megszerzésére.⁴² A további fejlődés tehát hosszú távon a felsőfokú közigazgatási végzettség megszerzésének előírását is hozhatja a közhivatalnokok számára.

CSUTORÁS, GÁBOR

Rechtshistorischer Überblick über die theoretischen und praktischen Qualifikationsanforderungen an ungarische Verwaltungsbeamte (Zusammenfassung)

In der Studie werden die theoretischen und praktischen Qualifikationsanforderungen an ungarische Beamte, die damit verbundenen Prüfungen und die Anstellungsbedingungen dargestellt, sowie ein kurzer historischer Überblick über die Entwicklung der Ausbildung zum Verwaltungsfachmann im Spiegel der einschlägigen Rechtsnormen geboten. Die untersuchte Zeitspanne umfasst die Zeit von der Aufstellung des berufsmäßigen öffentlichen Dienstes in Ungarn bis zur Entstehung des heutigen, hochqualifizierten Beamtenstandes. Es wird die Rechtsentwicklungs-

bahn dargestellt, die insgesamt sowohl die Ebene und das Niveau der rechtlichen Regelung, als auch die immer strengeren Anforderungen und ein zunehmendes Ausbildungsniveau zeigt. Es wird verfolgt, wie Ungarn in etwa hundertfünfzig Jahren von der dilettantischen Verwaltung bis zu einem in allen Details geregelten System gelangt ist, in dem die obligatorische, immer höhere Ausbildung der Verwaltungsbeamten in einem selbstständigen Institut stattfindet.

Jegyzetek

- ¹ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 58–68. p.
- ² 1940. évi XVIII. t.-c. a magyar állam biztonságát és nemzetközi érdekét veszélyeztető egyes cselekmények büntetéséről 3.§.
- ³ Kajtár István: A közszolgálat személyzete 1919–1944. In *A magyar közszolgálat – Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, 1995, Államigazgatási Főiskola, 8–9. p.
- ⁴ 1870:XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről 67. §.
- ⁵ FOTO: FORTEPAN / Erky-Nagy Tibor adományozó.
- ⁶ 1871:XVIII. tc. a községek rendezéséről 74. §.
- ⁷ 1883:I. tc. a köztisztviselők minősítéséről.
- ⁸ 1900:XX. tc. a községi közigazgatási tanfolyamokról.
- ⁹ Máthé Gábor: A magyar közigazgatási képzés történeti modellje. In *A magyar közszolgálat...* i. m. 117–120. p.
- ¹⁰ 1929:XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről.
- ¹¹ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 394–398. p.
- ¹² 1933:XVI. tc. a közigazgatás rendezéséről szóló 1929:XXX. tc. módosításáról és kiegészítéséről 39. §.
- ¹³ *Husadik Század*.
- ¹⁴ 2310/1934. M. E. rendelet.
- ¹⁵ 1941:XIX tc. a törvényhatósági bizottsági és a községi képviselőtestületi tagsági jogról, továbbá a gyakorlati közigazgatási vizsgára vonatkozó átmeneti szabályokról 8. §.
- ¹⁶ *Husadik Század*.
- ¹⁷ 1150/1945. M. E. rendelet.
- ¹⁸ FOTO: FORTEPAN / Krasznai Gyula adományozó.
- ¹⁹ Lőrincz Lajos: A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In *A magyar közszolgálat...* i. m. 91–96. p.
- ²⁰ 1021/1960. (IX.3.) Kormányhatározat.
- ²¹ Lőrincz: i. m. In *A magyar közszolgálat...* 96–101. p.
- ²² Újszász város honlapja.
- ²³ 25/1977. (VII. 9.) MT rendelet a központi államigazgatási szervek vezetőinek és ügyintézőinek képzési rendszeréről.
- ²⁴ Lőrincz: i. m. In *A magyar közszolgálat...* 101–105. p.
- ²⁵ FOTO: FORTEPAN / Magyar Rendőr adományozó.
- ²⁶ Baka András: A közigazgatási szakemberképzés egyetemi modellje. In *Magyar Közigazgatási Kamara – A közigazgatás személyi állománya 5. füzet*. Budapest, 1995, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 131–136. p.
- ²⁷ 1278/2010. (XII. 15.) Kormányhatározat.
- ²⁸ 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról.
- ²⁹ György István: *Közszolgálati jog*. Budapest, 2007, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 68–69. p.
- ³⁰ 9/1995. Korm. rendelet köztisztviselők képzési előírásairól.
- ³¹ Gajduschek György: *Közszolgálat*. Budapest, 2008, KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 224–225. p.
- ³² György: i. m. 69–70. p.
- ³³ 35/1998. Korm. rendelet a közigazgatási szakvizsgáról.
- ³⁴ Gajduschek: i. m. 222–223. p.
- ³⁵ Gajduschek: i. m. 225–231. p.
- ³⁶ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről.
- ³⁷ 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól.
- ³⁸ Bokodi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. In Hazafi Z. (szerk.): *Új közszolgálati életpálya. Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya kutatás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 76. p.
- ³⁹ Petró Csilla: *A közszolgálati életpálya elemei. Továbbképzési tananyag*. Budapest, 2014, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 9. p.
- ⁴⁰ 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről.
- ⁴¹ 2007. évi LXXXIII. törvény.
- ⁴² 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről.
- ⁴³ 30/2016. (XI. 15.) MvM rendelet az állami tisztviselők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásáról, az állami tisztviselők részére előírt szakirányú szakképzettség megszerzése alóli mentesülés eljárási szabályairól, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem képzése keretében megszerzett szakképzettséghez kötött munkakörök meghatározásáról.

