

---

---

# A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról

Jakab Nóra\* - Mélypataki Gábor\*\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

A munkavégzés szabályozásának kérdése nemcsak a munkajog területére tartozik. A koncepció-alkotás és a normalizáció során nagyon fontos az átláthatóság, és a különállás vagy összetartozás hangsúlyozásának indokoltsága, ésszerűsége. Ezeket a jogviszonyokat a munkavégzés, a munkaerő más rendelkezésre bocsátása tartja össze, amely a polgári jog, s Kiss György felosztását<sup>1</sup> követve a munka magánjoga és a munka közjoga szabályozási keretei között zajlik.

A történelmi fejlődésnek köszönhetően viszonylag könnyebb az elhatárolás a polgári jog és a munkajog hatálya alá tartozó munkavégzések között. A munkajogi szabályozás annak igazolására szorult, hogy a más részére végzett munkatevékenység esetében miért kell bizonyos esetekben az alárendeltség, más esetekben pedig miért nem.<sup>2</sup>Véleményünk szerint ezen dogmatikai magyarázatra kényszerülés vezetett el a kettős(önfoglalkoztatás – munkaviszony), majd a hármas modell (önfoglalkoztatás – munkavállalóhoz hasonló jogállású személy munkavégzése – munkaviszony) kialakulásához. Ugyanis innentől kezdve a munkaviszonyt más munkavégzési viszonyhoz képest, tipikusan a vállalkozáshoz és megbízáshoz képest kellett definiálni. Ebben alapvető elhatárolás ismérvként jelent meg a munkaszerződésben a szolgáltatás szerződésbeli meghatározatlansága. A

---

\* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

\*\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

<sup>1</sup> Kiss György: *Munkajog*, OsirisKiadó, Budapest, 2005, 23. o.

<sup>2</sup> Prugberger Tamás: *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó társadalmi viszonyok között*. Competitio Könyvek, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar. 2006, 66-72. o.; Kiss, György: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre, in: *A munkajog és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései* (szerk: Manfred Ploetz – Tóth Hilda), Tanulmánykötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2001, 198-199. o.; Prugberger, Tamás: Az önfoglalkoztatás intézménye a nyugat-európai és a magyar munkajogban. *Magyar jog*,2 (2014). 65-71. o. Lásd még: Deakin, S. – Morris, G.S.: *Labour Law*. Sixth Edition. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon.2012, 145. és azt követő oldalak. Collins, H. – Ewing, K.D. – McColgan, A.: *Labour Law*. Cambridge University Press, Cambridge. 2012, 45-86. o.

munkavégzésre irányuló jogviszonyok jogrendszeren belüli horizontális megosztása alatt a foglalkoztatási jogviszonyok ezen modellek alapján történő osztályozását értjük.

Hazánkban azonban az utóbbi években megindult a *tágabb értelemben vett munkajogon belüli vertikális megosztottság megkérdőjelezése* a közszolgálat keretében végzett munkavégzés/szolgálat esetében. A jogpolitika ugyanis a közszolgálati jogot igyekszik önálló jogággá tenni, s a munkajoggal való kapcsolatát nem vitatva a közigazgatási joggal való kapcsolata erősítése válik dominánssá. Szemléletesen mutatja ezt be Gyulavári Tamás, aki a munkavégzésre irányuló jogviszonyok rendszerében elkülöníti az alábbiakat:

- munkaviszony,
- közsféra munkaviszonyai,
- munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok (polgári jogi jogviszony, egyéb speciális: személy és vagyonvédelmi vállalkozó, tartós közvetítő, ösztöndíjas foglalkoztatás).<sup>3</sup>

Ebben a felosztásban látjuk egyrészt, hogy a közsféra munkaviszonyai nem a munkajog, mint genusfogalmon belül kerülnek értelmezésre, hanem önállóan. Továbbá megjelenik az a horizontális felosztás is, amelyre az előbb utaltunk a foglalkoztatási jogviszonyok rendszerében (munkaviszony, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok).

Hazánkban a közszolgálati jog önállósodása párhuzamosan folyik a közszolgálati rendszer hol nyíltabbá,<sup>4</sup> illetve hol zártabbá válásával, amely reflektál a társadalmi alrendszerek működésére. Itt térünk rá a közszolgálati jog reflexív természetére. Ha a közszolgálati jogot elválasztanánk más társadalmi alrendszerektől, akkor ellehetetlenítenénk a társadalmi hatások érvényesülését, amely így kevésbé garantálná hatékonyságát. A közszolgálati jog (és a munkajog)értékelése a társadalmi és gazdasági hatásain keresztül történik. Éppen ezért önreflexivnek és önfenntartónak is tekinthetjük. Szervezteileg zárt, kognitív értelemben azonban nyitott. A szervezeti zártság arra vonatkozik, hogy a jog teremt jogot, azaz a belső működése visszajelzései alapján képes reprodukálni magát. A kognitív nyitottság pedig azt jelenti, hogy a rendszer külső jelekből építkezik. Éppen ezért a jog, a politika és a gazdaság egymásra kölcsönösen hat.<sup>5</sup> A közszolgálati jogra és a

<sup>3</sup> Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013, 43-47. o.

<sup>4</sup> Lásd a rugalmasságról az OECD kutatást: *Industrial Relations in Europe 2012*. 114. o.

<sup>5</sup> A reflexív munkajogi szabályozásról lásd: Ton Wilthagen - Ralf Rogowski (szerk.): *Reflexive Labour Law. Studies in Industrial Relations and Employment Regulation*. Kluwer, 1994, Deventer, Boston. Ralf Rogowski – Ton Wilthagen: *Reflexive Labour Law. An introduction*. In. Ton Wilthagen - Ralf Rogowski (szerk.): *Reflexive Labour Law. Studies in Industrial Relations and Employment Regulation*. Kluwer, 1994, Deventer, Boston.; Ralf Rogowski: *Industrial Relations, Labour Conflict Resolution and Reflexive Labour Law*. In. Ton Wilthagen - Ralf Rogowski (szerk.): *Reflexive Labour Law. Studies in Industrial Relations and Employment Regulation*. Kluwer, 1994, Deventer, Boston.; Ton Wilthagen: *Reflexive Rationality in the Regulation of Occupational Health and Safety*. In. Ton Wilthagen - Ralf Rogowski (szerk.): *Reflexive Labour Law. Studies in Industrial Relations and Employment Regulation*. Kluwer, 1994, Deventer, Boston.; Arthurs, H. (2007): *Corporate Self-Regulation: Political Economy, State Regulation and Reflexive Labour Law*, in: *Regulating Labour Law in the Wake of Globalisation. New Challenges, New Institutions*, (szerk: Brian Bercusson - Cynthia Estlund), Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon. 19-36. o.

munkajogra egyaránt igaz, hogy politikai szempontból az előrenyomulások és a visszavonulások” jogága.<sup>6</sup>

A reflexivitása a nyíltabbá és zártabbá válás mozgásában is megragadható. Nyíltabbá válik a közszolgálati rendszer a vezetői döntések szubjektívizálásával, amelyet a jogalkotó a rugalmasság iránti igény kielégítésével magyaráz.<sup>7</sup> A rugalmasság koncepciója ugyanakkor együtt jár a biztonság kérdéseivel. A *flexicurity* koncepciójában túl nagy hangsúlyt fektet a magyar jogalkotás a rugalmasság kérdéseire, miközben a munkavégző biztonsága negligálódik. A munkafeltételek rugalmasabbá válása, a magyar közszolgálati rendszer merevségének feloldása a jogellenes és önkényes munkáltatói döntésekkel szemben is védelmet kell, hogy nyújtson. Mindez a munkavégző alapvető emberi jogi védelme miatt szükséges. A kógencia feloldásának talán egyetlen garanciája az emberi jogok tiszteletben tartása.

A reguláció-dereguláció problémája a közszolgálati rendszer rugalmasabbá tételében, a nyílt és zárt közszolgálati rendszerek jellemzőinek megjelenésében oly módon is leképezhető, mint a védelmi szabályozás fenntartása és annak leépítése. Abban az esetben, ha egy korábbi, alapvetően védelemre épülő szabályozásban (lásd zárt rendszer) a koncepciót befogadóbbá tesszük, az szükségszerűen együtt jár a szabályozás védelmi szintjének csökkenésével (nyílt vagy nyíltabb rendszer). Az elmúlt évtizedekben bevezetett közszolgálati reformok Európában megpróbálták kezelni a gazdaságban és társadalomban meglévő változásokat hol sikerrel, hol kevésbé.<sup>8</sup>

A tanulmány abból indul ki, hogy a jog erősen átpolitizált terület, és a jogalkotói döntések mögött politikai és gazdasági megfontolások állnak. Törvényszerűségeket próbálunk meg keresni a magyar szabályozásokban, feltételezve, hogy a változások koncepción alapulnak. Igyekszünk a racionalitás talaján állni és olyan szempontokat figyelembe venni, amelyek tárgyilagos megítélés alapjait képezik, s a jogi szabályozás elemzéséből egyértelműsíthetők.

Az elmúlt években több írás született a közszolgálati jog önállóságáról, a munkaügyi bírósági rendszer átalakulásáról. Közben megszületett az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény. Egyértelmű, hogy a közszolgálat

---

A munkajog jövőjével foglalkozik Bercusson, B. - Estlund, C. (szerk.): *Regulating Labour Law in the Wake of Globalisation. New Challenges, New Institutions*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon; Barnard, C. - Deakin, S. - Gillian S Morris: *The Future of Labour Law*. Liber Amicorum Hepple, B. QC, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2004.; Craig, J.D.R. – Lynk, S.M. (szerk.): *Globalization and the future of Labour Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

<sup>6</sup> Kiss, György: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás 246-249. o.

<sup>7</sup> Erre a legjobb példa a kormánytisztviselő jogviszonyának megszüntetésére vonatkozó törvényi rendelkezés volt (2010. évi LVIII. törvény), amely szerint:

8. § (1) A kormánytisztviselői jogviszonyt

a) a kormánytisztviselő lemondással,

b) a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.

Az OECD kutatási jelentésben is megjelenik a jogviszony megszüntetéshez kapcsolódó védelmi szint csökkenése, mint „jelenség” a közszolgálatban: *Industrial Relations in Europe 2012* p. 141.

<sup>8</sup> Lásd erről Christoph Demmke: *Civil Services in the EU of 27 –Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010. 17-45. o.; 191-220. o., *Industrial Relations in Europe 2012*,

szabályozásában a jogalkotó a versenyszféra munkajogától eltávolodik. Ezt a távolodást jelen tanulmányban nem kívánjuk vitatni. Tesszük mindezt annak ellenére, hogy a különböző kulturális, adminisztratív, politikai hagyományok közszolgálati reformjait vizsgáló, 2010. évben született Demmke-Moilanen kutatás megállapította, hogy a versenyszféra és közszféra szabályozásában egymás felé közeledik a decentralizáció, a menedzser-szemlélet és a HR szempontok érvényesítése miatt.<sup>9</sup>

Felmerül bennünk ugyanakkor a kérdés, hogy hova jutottunk, hol tartunk? Milyen irányban haladunk tovább? Magyarázható-e valamilyen módon a magyar közszolgálat versenyszférától való távolodása? Milyen hatással van az állami tisztviselőkről szóló törvény a meglévő közszolgálati jogi szabályozásra? Mennyire fregmentálódik a közszolgálat szabályozása? Fregmentálódik-e egyáltalán? Mennyiben járul hozzá az állami szolgálati jogviszony a közszolgálat nyíltabbá vagy zártabbá válásához? A közszolgálati jogviták fórumrendszere is az önállóság irányába hat. Kérdés, hogy mennyire egységesíti a közszolgálati jogot ez az új fórumrendszer?

Végző soron pedig a kérdésünk az, amennyiben a közszolgálati jog önálló jogággá válik, mennyire egységes, koherens és konzisztens a szabályozás? Mennyire érvényesül benne a törvény előtti egyenlőséghez való alkotmányos alapjog leginkább a szolgálattevők szempontjából?

## 2. A közszolgálati reformokról általában

A civil közszolgálati rendszerek az elmúlt évtizedekben tehát nagy változásokon mentek keresztül, s egyelőre nem tudni, hogy melyik változás mutatkozik fenntarthatónak a jövőben. Az tény, hogy ezek a rendszerek a kormányzati rendszer alapvető részét képezik. A modern kormányzat nagymértékben függ a nemzeti civil közszolgálat munkájától és munkavégzőitől.

Az OECD 2012-ben készült tanulmánya szerint a közszolgálat foglalkoztatási jellemzőit nagy általánosságban az alábbiakkal lehet leírni: az egész gazdasághoz viszonyítva a nők foglalkoztatása itt magasabb, a rész-munkaidőben, határozott ideig tartó jogviszonyban való foglalkoztatás széles körben elterjedt, a munkavégzők pedig inkább idősebbek.<sup>10</sup>

Ahogy visszatekintünk az időben, igaznak tűnik, hogy „minden korszak néhány szóban össze tudja foglalni a világról alkotott nézetét. Ezek olyan meghatározott pontok, amelyeken keresztül minden mérhetővé, elemezhetővé válik. A középkorban ilyen szavak voltak a hit, kegyelem, Isten, nemzet; a XIX. században az ész, természet és a jogok...”<sup>11</sup> A közszolgálat reform-nyelve időről időre változik. A klasszikus közszolgálati értékek, mint a semlegesség, stabilitás,

<sup>9</sup> Christoph Demmke: Civil Services in the EU of 27 –Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. *EIPASCOPE 2* (2010), 10. o.

<sup>10</sup> Industrial relations in Europe 2012, 96. o.

<sup>11</sup> Dwight Waldo: *The Administrative State*, Ronald Press, New York, 1948, 19. o. Idézi: Christoph Demmke: i.m.5. o.

hierarchia, függetlenség, tisztesség konzervatívnak tűnnek, s eltűnnek; a közmenedzsment reformokat inkább a *gördülékeny* és *modern* szavak jellemzik. Hajlamosak vagyunk azt hinni, hogy a régi bürokratikus civil közszolgálat rossz volt, és az új, a „jó kormányzás” elve többet ígér.<sup>12</sup> A közszolgálati reformok meglehetősen ellentmondásos eredményre vezetnek. A bürokratikus modell helyébe lép az új közszolgálat, *new public management* szervezetek, poszt-bürokratikus szervezetek, pozíció szervezetek.<sup>13</sup>

Egyértelmű, hogy a közszolgálati reformok megítélése korántsem egyértelmű, sikerek és kudarcok egyaránt jellemzik, s alapvetően a „rég” ellentétéként fogalmazzák meg reform-nyelvüket. Nagyon nehéz a közszolgálati rendszerek reformjáról összehasonlító elemzést készíteni, ugyanis a struktúrák tényszerű és empirikus vizsgálata szinte lehetetlen. Ez még inkább vonatkozik a reformok eredményeinek vizsgálatára. Éppen ezért a rendszer vizsgálata, ideértve a magyar közszolgálati rendszer szabályozásának helyzetértékelését is, magában rejti az elfogultság és a szerzői álláspontok megjelenésének veszélyét. Az összehasonlítás nehézségét ugyanakkor nagyon komoly kulturális, adminisztratív és jogrendszerbeli különbségek is adják. A civil közszolgálat koncepciója teljesen más Nagy-Britanniában, Franciaországban és Lengyelországban.<sup>14</sup>

Demmke-Moilanen<sup>15</sup> kutatásában megerősíti az OECD<sup>16</sup> által tett megállapításokat, amelyek az alábbiak szerint foglalhatók össze: megfigyelhető egy mozgás a centralizációtól a decentralizáció felé a foglalkoztatási feltételek meghatározása során; egyfajta eltolódás a szerződés alapú és menedzserszemléletű kormányzás felé; pozíció rendszerek kialakulása követhető nyomon (karrier rendszer helyett inkább poszt-bürokratikus rendszerek); a felelősség menedzserekre telepítése, a privát szektor fizetési szintjéhez való kapcsolódás is érzékelhető a különleges nyugdíjrendszerek bevezetése mellett. Ezeket a változásokat ugyanakkor túl széles és túl képlékeny koncepciónak tartja a kutatás tele paradoxonnal, ambivalenciával. Természetesen a régi modell alternatívájának tekinthetők, de ez még nem jelenti a fejlődést is egyben. Ami bizonyos, hogy a közszolgálat poszt-bürokratikus reformja egyre inkább teret nyer a tagállamokban, így Magyarországon is.<sup>17</sup> Ugyanakkor intőnek tartjuk annak megfontolását, hogy a reform természetének és hatásának vizsgálata az adminisztrációs, szervezeti és kulturális hagyományok, valamint a politika által

<sup>12</sup> „The name given to the old – that against which the modern, reformed public sector organisation stands out as superior – is usually something like traditional bureaucracy”. Christopher Pollitt-Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, First Edition, 2000, 61. o. Idézi: Christoph Demmke: i.m. 5. o.

<sup>13</sup> Christoph Demmke: *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. EIPASCOPE 2010/2, 5-11.o., *Industrial Relations in Europe 2012* p. 114. 133. és azt követő oldalak

<sup>14</sup> Lásd Demmke érvelését: Christoph Demmke: i.m. 6. o. *Industrial Relations in Europe 2012* p. 118.

<sup>15</sup> Christoph Demmke - Timo Moilanen: *Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, 2010.

<sup>16</sup> OECD, *The State of the Public Service*, Paris, 2008, p. 23. Az OECD az *Industrial Relations in Europe* kutatási jelentésében szintén hangsúlyozta a decentralizáció jelenségét. *Industrial relations in Europe 2012*, 114.o. Ugyanitt a 144. oldaltól olvashatunk az elvárdorlás jelenségéről.

<sup>17</sup> Christoph Demmke: i.m. 8. 9.

meghatározott. Azaz a közszolgálat változásai a jog-gazdaság-politika alrendszerének kölcsönhatásában, az előbb említett beágyazottsága tekintetében is vizsgálendő. Ebben is rejlik a közszolgálati jog reflexivitása.

A Demmke-Moilanen kutatás szerint nehezen kategorizálhatók az egyes országok által végrehajtott reformok hasonlóságok alapján. A kelet-európai országok különösen diverznek tekinthetők a reformokat illetően: inkább hibrid közszolgálati rendszert hoztak létre, amelyben a karrier-rendszer – már ha létezik – meglehetősen törékeny, a többi tagállamhoz képest alacsonyabb szintű a munkabiztonság, a közszolgák számára nem áll rendelkezésre külön nyugdíjrendszer, a toborzási rendszer rugalmas, és az elvándorlás elég magas.<sup>18</sup>

Hosszú távon az bizonyul ígéretesnek, ha a közszolgálati reform ötvözi a decentralizált szervezetek hatékonyságát és szolgálat-kapacitását a hierarchikus szervezetek egységes és jogászi természetével.<sup>19</sup> Ebben az ötvözésben azt is láthatjuk, hogy miközben elindult egy igény a radikális reformok irányában, egyre inkább megfogalmazódik a régi közszolgálati értékek védelme (*value management*).<sup>20</sup>

### **3. Közszolgálati reform Magyarországon – A közszolgák jelenlegi helyzete**

Ahogy az a fentiekben is említettük a közszolgálati jognak a munkajogtól való eltávolodása egyre nagyobb mértéket ölt. Azonban szükséges látni, hogy az önállósodás, mint folyamat egy kényszerpálya. Egy olyan kényszerpálya, mely ellentétes a fent vázolt, nemzetközi szinten jelentkező tendenciákkal. Alapját a 2010. évtől egyre erősödő közjogi szemléletmód adja, amely már ekkor megtette az első lépéseket a hivatali jogviszonyoknak a gazdasági munkajogoktól való elhatárolására.

A jelenleg hatályos közszolgálati rendszer az utóbbi hat év jogalkotási termékeként jelentkezik, amelyet egy húsz évet felölelő viszonylagosan nyugalmi időszak előzött meg. De ez természetesen nem azt jelentette, hogy az adott húsz évben nem voltak jelentős változások. Azonban ciklikusság ide vagy oda: a magyar jogban a közszolgálati jog osztályrészeül – különösen a 20. század közepétől napjainkig terjedő időszakban – valahogy mindig a kényszerpályákon való evickelés maradt, és mire úgy tűnt, hogy végre elindult a kijelölt úton, addigra újabb paradigmaváltásra kényszerült. Ugyanilyen kényszerpályának lehetett tekinteni anno a munkajogi megoldást is, de a rendszerváltás utáni trichotóm munkajogi szabályozást, és a jelenlegi szétaprózódott szabálytömeget is. A közszolgálatnak a kényszerpályára szorítása olyan megoldásokban mutatkozik meg, amelyek egy adott fejlődési korszak organikus fejlődését egy drasztikus változtatással megszakították. Ilyen eset volt, mikor az államszocialista munkajogi megoldás

<sup>18</sup> Demmke: i.m. 9. o.

<sup>19</sup> Demmke: i.m. 9. o.

<sup>20</sup> Demmke: i.m. 10-11. o. A közszolgálat munkaügyi kapcsolatait illetően hasonló eredményre jutott az OECD jelentés is. Lásd: *Industrial Relations in Europe 2012*. 129. és azt követő oldalak.

váltotta fel az addigi konzekvens közjogi fejlődést. De ugyanígy értelmezhető a jogalkotó mostani reformkísérlete is, amely a már hosszú ideje fennálló munkajogi hagyományok annulálására törekszik a közjogi szabályozás megteremtése esetében.

A fentiekből adódóan annyiban egyet érthetünk György Istvánnal, hogy az első jelentős törés a közszolgálati pragmatika körében a II. világháborút követően keletkezett a munkajogi szemlélet előtérbe kerülésével.<sup>21</sup>A közszolgálati jog legújabb kori története reformok és reformkísérletek sorozatként értelmezhető.

Azonban azt hozzá kell tennünk, hogy a jelenlegi, a jogalkotó által preferált fejlődési irány sem az adott terület természetes átalakulásából adódik, hanem egy mesterséges leválasztás eredménye. A leválasztás lehetősége természetesen bele volt kódolva az 1992-ben kialakított munkajogi-közszolgálati jogi struktúrába. Az eredeti koncepcionális elképzelés szerint az akkori NSZK-ban már létező rendszer átültetését tervezték, amely egy központilag meghatározott köztisztviselő fogalomból indult volna ki. Ez a korábbi szervezeti elv feladását jelentette volna. Így elsősorban az a funkció lett volna a meghatározó, amely az intézmény szempontjából elsődleges.<sup>22</sup> De a közszolgálat egységén alapuló megoldásból nem lett semmi, illetve egy teljesen más formában jött létre az új közszolgálati rendszer. A kialakult közszolgálati rendszer egy duplikálódott rendszer formájában valósult meg, amely megkülönböztette a köztisztviselőt és a közalkalmazottat. A korabeli indoklás szerint az egyik elhatárolási elem a két személycsoport között a közhatalom gyakorlásban, illetve annak mértékben gyökerezett, és elvileg gyökerezik még ma is. Mindezek mellett egyet értünk Kiss György azon álláspontjával, hogy a jogalkotó nem döntötte el, hogy az állam, illetve az önkormányzatok közhatalmi minőségben, vagy tulajdonosi minőségben alakítják-e a közalkalmazottak jogviszonyait.<sup>23</sup> Másrészt a teljes kép kialakításához azt is szükséges hozzátennünk, hogy a közalkalmazott, mint kifejezés nem egy foglalkozást jelent, mint a köztisztviselő, hanem egy olyan gyűjtőfogalmat, amely több más olyan foglalkozást ölel fel, amelyek az állami szolgáltatások teljesítésére hivatottak.

A kialakított duális közszolgálati rendszer egy zárt karrier rendszert alakított ki, amely szabályai között jelentős mértékű átfedések voltak, sok helyen csak random eltérésekkel. Természetesen nem elhanyagolható az 1992. évi Munka Törvénykönyve háttér jogszabály jellege.

A közszolgálati jog változásának következő nagy állomása az egységes közszolgálati törvényjavaslat volt, amely visszatért volna ahhoz az eredeti elképzeléshez, amely a német minta alapján kívánta volna megvalósítani az új közszolgálati szabályozást. A kísérlet azonban elsősorban politikai, másodsorban koncepcionális okokból nem valósult meg. A szabályozás igénye ugyanis talákozott azokkal a jogalkotási problémákkal, amelyek a reformkísérletet jellemző

<sup>21</sup> György István: A közszolgálati jog általános kérdései, in.: György István (Szerk.) – Hazafi Zoltán (Szerk.): *Közszolgálati jog*, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015, p. 15-16.

<sup>22</sup> Horváth István: A közszolgálati munkajogviszony ma és holnap, *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Tomus XXXI*, 1989, 178. o.

<sup>23</sup> Kiss György: *A piac és az emberi tényező*, Balassi Kiadó, Budapest, 1995, p. 202

rohamtempóban áthidalhatatlannak tűntek. Ilyen áthidalhatatlan akadály volt a bérrendszer egységesítése és a szerzett jogok védelmének biztosítása. Mindkét jogviszony elég jelentős mértékben beágyazottá vált a munkajogi szabályozásba, köszönhetően az egyes státuszokhoz kötődő nagyszámú végrehajtási rendeleteknek. Ezt sajnos mindamellettt kell kijelentenünk, hogy számos olyan megoldási javaslatot is tett, amelyek hiánypótlók lettek volna.<sup>24</sup>

Az egységesítést célul kitűző reformkísérlet kudarca utáni első jelentősebb változás 2010-ben következett be a kormánytisztviselői jogviszonyt megalkotó 2010. évi LVIII. törvénnyel (Ktjv.). A jogalkotó törekvései a korábbiakhoz képest 180 fokos fordulatot vettek. A képlet egyszerűsítése helyett inkább annak a bonyolultabbá tétele történt az új szolgálattípus bevezetésével. Ezzel a megoldással kiemelte a korábbi köztisztviselői törvény hatálya alól (Ktv.) a központi közigazgatásban dolgozó tisztviselők jogviszonyát és önállósította. Ekkor párhuzamosan érvényesült egymás mellett a két joganyag. A Ktjv. szabályanyaga alig tartalmazott eltérést megfogalmazó szabályt a Ktv.-hez képest. Speciális jogviszonyként volt értelmezhető a Ktv. általános szabályaihoz képest. Mondhatjuk, hogy egyáltalán nem rendelkezett olyan sajátossággal, mely indokolta volna a jogszabály létét.<sup>25</sup> A Ktjv. az új jogviszony bevezetésén túl a munkáltató/szolgáltatadó indoklás nélküli jogviszony megszüntetési lehetőségét is szabályozta. Ezzel a jogalkotó lényegében egyszerre lépett a zárt és a nyílt rendszerek felé. A nyíltabbá tétel a jogviszony olyan rugalmas módon történő megszüntetését jelentette, amely még a gazdasági viszonyok között sem volt jellemző, teret adva a szubjektív munkáltatói döntések sorának. A zártabbá tétel felé való lépést pedig az új szolgálati viszony megfogalmazása jelenti. A kormánytisztviselői jogviszony megteremtése a jelenleg is zajló közzolgálati reform egyik kezdőlépéseként értelmezhető, hiszen ez tette lehetővé, hogy a szabályok egy jelentős részét formálisan kiragadja a jogalkotó a munkajogi szabályok vonzáskörzetéből. Ezt erősíti, hogy rövid időn belül megszületett a 2011. CXCV. tv. (Kttv.), mely megfordította a korábbiakat. Az általános szabály ezentúl a kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezés lett, és köztisztviselőkre vonatkozó szabályok lettek a speciális rendelkezések.

Ugyanakkor nevezhetjük-e lényegi változásnak a kormánytisztviselői jogviszony megteremtését? Van-e érdemben különbség az egyes szolgálati viszonyok között? Ehhez szükséges megvizsgálnunk az érintett jogszabály fogalmi készletét. A Kttv. szerint kormánytisztviselő és köztisztviselő a *közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve - felhatalmazás esetén - a döntést kiadmányozza*. Láthatóan feladatkörében köztisztviselőnek és a kormánytisztviselőnek nincs eltérés. Így a valódi reformtörekvés nem abban mutatkozik meg, hogy új szolgálati viszonyt vezettek be, hanem ahogyan bevezették. Ennek a segítségével írták felül azokat a kapcsolódási pontokat, amelyek közvetlenül léteztek a hivatali jogviszonyok és a munkaviszonyok között.

<sup>24</sup> Magunk részéről ide soroljuk a közzolgálati munkaszerződést.

<sup>25</sup> Horváth István: A közzolgálat munkajoga, in: *Munkajog* (szerk: Gyulavári Tamás), ELTE- Eötvös Kiadó, Budapest, 550. o.

Ezzel párhuzamosan a változások keretében nemcsak az anyagi jogi, hanem az eljárásjogi szabályok átalakítása is megtörtént. Első lépésként a Kormánytisztviselői Döntőbizottság,<sup>26</sup> mint kötelező jogorvoslati fórum beépítése a közszolgálati jogviták esetén. Ez a folyamat fog kicsúcsosodni a közszolgálati jogvitáknak a közigazgatási bíróság hatáskörébe való átutalásában.<sup>27</sup> Ez a látszólag jogtechnikai változás jelenti a tényleges paradigmaváltást és reformot. A közszolgálati jog azáltal, hogy a közigazgatási bíróságok ügykörébe tartozik majd, látszólagosan elveszti a maradék magánjogi jellegét. Ez utóbbit azért is kell hangsúlyoznunk, mivel a reform a látszattmegoldásokra épít. Jelen esetben a reformok által sugallt reform, és a vizsgált jogviszonyok természete ellentétben állnak egymással. Ezt erősíti a reformfolyamat eddig legfrissebb eleme a 2016. évi LII. tv az államtisztviselőkről (Áttv.).

A jelenlegi megoldás kísértetiesen hasonlít a 2010. évi Ktv.-Ktjv. párosításhoz. Az Áttv. speciális szabályokat fogalmaz meg egy kiemelt tisztviselői réteg vonatkozásában. Az állami tisztviselők a Kttv. megfogalmazása szerint *a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalánál az állami tisztviselőkről szóló törvény szerinti jogviszonyban álló személyek*. Fogalmi szinten ennél többet nem tudunk meg róla. A körülmények tekintetében első sorban arra a kérdésre kell válaszolnunk, hogy következett-e a rendszer jellemzőiből egy ilyen hivatalnoki réteg kialakítása?

*Az egyszerűbb válasz: nem.* A jogalkotó látható szándékai semmilyen jellel nem utaltak arra, hogy szándékában állna egy új szolgálatvállalói réteget kialakítani. Önmagában az új hivatalnoki réteg kialakítása nélkülözi a dogmatikai és gyakorlati megalapozást. Ez előbbieik főleg annak fényében igazak, hogy a jogalkotói és a kormányzati retorikában az egységes hivatalnoki réteg kialakítása szerepel. Az egységesítés azonban nem indokolja a már meglévő, amúgy is töredékes struktúra tovább bontását. Ha az egységesítést, mint folyamatot nézzük önmagában, az nem az egyes személyi rétegek elkülönítésével kellene, hogy megvalósuljon.

*A másik válasz: a talán.* A hivatali körökben valószínűleg nem volt titok, hogy változások lépnek életbe a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozóan, hiszen a változásokat már nem lehetett tovább halogatni ezeken a területeken sem.<sup>28</sup> Az életpályamodellek töredékesen ugyanis már a pedagógusok körében teljesültek, az egyetemi oktatók körében is volt némi változás, és az egészségügy számára is belengették az életpálya lehetőségét. Annyi bizonyos volt, hogy biztosan lesznek változások. Azt azonban a szakma jelentős része biztosan nem gondolta volna,

<sup>26</sup> A jogintézményről bővebben: Tánczos Rita: A Kormánytisztviselői Döntőbizottság működésével kapcsolatos dilemmák, in: *Tiszteltetés – Ünnepi tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára* (szerk. Horváth István), ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015, 425. o.; A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata, Összefoglaló vélemény, Budapest 2015, in: [http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/kdb\\_hatarozatai\\_birosagi\\_felulvizsgalata\\_osszefoglalo\\_velemenypdf](http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/kdb_hatarozatai_birosagi_felulvizsgalata_osszefoglalo_velemenypdf), (2015. 12. 20.)

<sup>27</sup> Részletesebben: Rab Henriett: A közszolgálati bíráskodás HR szempontú vizsgálata, *Közjogi Szemle*, 1(2016)

<sup>28</sup> Mellesleg számos forrás is előrevetítette egy ilyen megoldás lehetőségét, pl: Petró Csilla - Stréhi-Klotz Georgina: Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre, in: *Polgári Szemle* 2014/3-6. sz.;

hogy a változásokat egy új hivatali jogviszony keretében vezetik be. A megoldás azonban sajnos nem újszerű. Ugyanez a módszer volt alap az indoklás nélküli jogviszony megszüntetés kapcsán is, amit a Kjtj.-vel vezettek be. A módszer annyiban változott csak, hogy ez utóbbi esetben egy jobban kidolgozott szabályt alkotott a jogalkotó.

A legfontosabb bevezetett változások az új illetményrendszer kapcsán, illetve a jogviszony betöltésének feltételei körében jelentkeznek. Az állami tisztviselői státusz – a munkavégzés helyét leszámítva – nem különbözteti meg magát érdemben a köztisztviselői és a kormánytisztviselői rétegtől, így új entitásról érdemben nem beszélhetünk. Főleg úgy, hogy az a paradoxon fog előállni, hogy a lex specialis-ként értelmezhető szabályanyagban megfogalmazott bértáblát kell majd alkalmazni a lex generalis-ként szabályozó Kttv. hatálya alá tartozó kormánytisztviselők esetében is 2017. január 1.-től.

Az állami tisztviselők között, továbbá a kormányzati szolgálati jogviszonyban állók és az állami tisztviselők viszonylatában erősen sérülhet az egyenlő elbánás elve az előmenetel és illetmény szabályai tekintetében.

Az előmeneteli rendszer szabályai a munkáltatói jogkör gyakorlója számára tág diszkrecionális jogkört adnak, amelyben az egyenlőségi szempontok sérülhetnek, s a jogalkotó által hangsúlyozott értékeltű közszolgálat minősége erősen devalválódhat.

Elképzelhetőnek tartjuk, hogy az állami tisztviselői jogviszony bevezetésével a reform-folyamat nem áll meg, és megismétlődik a 2011/2012. évi megoldás, amely alapján az államtisztviselői jogviszony válik majd az általánossá. Ez természetesen az Attv. törvényi szabályainak bővítését jelenti majd. Ezzel egyidőben egy másik tendencia is megfigyelhető, amely egyre inkább a köztisztviselői (önkormányzati szint) szint kiüresítésére törekszik.

Ha mindezeket a magyar jogi változásokat a nemzetközi tendenciák fényében értelmezzük, akkor elmondható, hogy a magyar jog fejlődése ugyanazokat az utakat csak egyes elemeiben járhatta végig. Teljesen felesleges a nagy irányzatokhoz kapcsolódó koncepciók elemeit keresni, mert a jelentős problémát Linder Viktória szerint, nem az egyes ciklusok és nézetek váltogatása adja, hanem az, hogy a hazai jogban és politikában egyáltalán nincsenek semmilyen koncepció alapuló elképzelések. Így a reformnak szánt megvalósítások vagy elsikkadnak, vagy nem nyújtanak valós megoldásokat.<sup>29</sup> Ennek megfelelően véleményünk szerint a reformfolyamat egyes elemei a jogalkotó részéről a New Public Management és Neo Weberi irányzathoz tetszőlegesen kerültek összeválogatásra.

A reform kapcsán érdekes következtetést vonhatunk le a Kttv. preambulumból: *„Az erős, de az indokoltnál nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes - a nemzeti érdekeket előtérbe helyező - állam olyan közszolgálatra alapozható, amely élvezi a társadalom közmegebecsülését, hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót*

<sup>29</sup> Mélypataki Gábor: Közmenedzsment és munkaügyi kapcsolatok a magyar közszolgálatban – konferenciabeszámoló, in.: <http://www.munkaugyiszemle.hu/kozmenedzsment-es-munkaugyi-kapcsolatok-magyar-kozszoalgalatban-konferenciabeszamolok>, (2016. 10. 12.)

*pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják. Célunk ezért, hogy előmozdítsuk az erős nemzetudatra épülő és értékelvű közzolgálati tisztviselői hivatás megteremtését, s kiszámítható életpályát nyújtsunk, amelynek szabályai segítik a tisztviselőket a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában.*" A reform nem szakít a közzolgálati értékekkel, a jogalkotó maga hangsúlyozza a közzolgálat értékelvűségét. A Demmke-Moilanen kutatás éppen arra hívta fel a figyelmet, hogy nem célszerű a régit teljes egészében eldobni, mert nem biztos, hogy az új rendszer jó reformot is jelent. A magyar közzolgálatban az életpálya kialakítása a zárt közzolgálati rendszer felé tereli a reformfolyamatot. A jogalkotó ugyanakkor azt feltételezi, hogy az állam, mint közhatalmat gyakorló alkalmazkodóbbá válik az őt körülvevő környezethez. Az alkalmazkodóképességet a nyíltabbá válással lehet elérni, például a döntések szubjektívizálásával, a partnerkapcsolatok elve érvényesítésével a foglalkoztatási feltételek meghatározása során.

Ugyanez az értékelvűség, s egyszerre a nyílt és zárt rendszer felé tartás figyelhető meg az Áttv. esetében is. A preambulum hangsúlyozza, hogy az állami tisztviselő számára a közzolgálat a modern, szolgáltató állam kereteibe illeszkedő, a szakmai képzettséget és tapasztalatot, valamint a teljesítményt megbecsülő különleges életutat kell, hogy jelentsen, amelyben a munka díjazása arányos a feladattal és a felelősséggel. A jogalkotó ezzel támasztotta alá az állami tisztviselőkre vonatkozó eltérő előmeneteli és illetményrendszert, amely mint említettük, sértheti az egymással összehasonlítható helyzetben lévő szolgálatadók között az egyenlő bánásmód elvét.

#### 4. Értékelés

A fentiekre tekintettel egyszerre szükséges vitatnunk és egyetértenünk Kun Attila és Petrovics Zoltán tanulmányával,<sup>30</sup> hiszen abban egyet érthetünk, hogy dogmatikai szempontból mindent összevetve a közzolgálati jog nem önálló jogág, hanem a munkajog részét képező speciális jogterület.<sup>31</sup> De a másik oldalról, ha figyelembe vesszük az állami akarat kifejeződését és a munkajogról való erőszakos lefejtését, akkor egy quasi önálló jogterületi/jogági státusszal ruházható fel, amely egy – a már fentiekben említett – kényszerpályára szorítás. Ehhez a megoldáshoz társul egy paradoxon is, amely a közalkalmazotti jogviszony helyzetéhez kötődik. A reformfolyamat egyik legnagyobb vesztesei lehetnek a közalkalmazottak, az egyre inkább elmagánjogiasodó szabályai tekintetében. Éppen a közalkalmazottakra vonatkozó szabályok „nyugalmi” állapotban maradása teremti meg az ellentmondást, hiszen ha csak a személyi hatály szempontjából nézzük a változást, a jogalkotó logikája nem védhető. A közalkalmazotti jogviszonyokat ugyanis nem emeli ki a munkaviszonyhoz való kötődéséből, és nem is emeli be a közigazgatási per fogalmába.

<sup>30</sup> Kun Attila – Petrovics Zoltán: A közzolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről, in: Bokodi Mária - Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor: *Közzolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014.

<sup>31</sup> Kun Attila – Petrovics Zoltán: i. m. 131. o.

Ha magát a reformfolyamatot értelmezni szeretnénk, akkor nem elég a személyi hatály vizsgálata. A személyi hatály vizsgálatát a közszerzés jogban mindig a szervi hatállyal párhuzamosan érdemes megtenni. Véleményünk szerint a szervi hatály determinálja magát a személyi hatályt. A szervi hatály határozza meg azoknak a szervezeteknek a körét, ahol a tisztviselők foglalkoztatása történik. A mai viszonyok között osztott szervi hatályról beszélhetünk a közigazgatás területi felosztása alapján. A kérdés ennél azonban bonyolultabb. Erre utal a Kttv. magyarázata is, mikor arról értekeznek, hogy a szervi hatály alá tartozó szervezeteket két nagy csoportra oszthatjuk: a Kormány irányítása alá tartozó szervezetekre (államigazgatási szervezetek), illetve az autonóm szervezetekre. Ez a kategorizálás a hierarchikus működéshez való eltérő viszonyt fejezi ki a személyi állomány jogállásának szabályozásában. Az államigazgatási szervezeteknél kormánytisztviselőket foglalkoztatnak, amíg az autonóm igazgatási szervezeteknél köztisztviselőket.<sup>32</sup> Ilyen autonóm igazgatási szervként létezik az önkormányzat, a NAV, és még több más szerv is. Így a korábbi álláspontunkat, annyival kell kiegészítenünk, hogy főszabály szerint a köztisztviselők a közigazgatás legalsó szegmensében dolgoznak, de ez nem feltétlenül van így teljesen. Az autonóm igazgatási szervezet vonatkozásában a szabályozás esetleges változása nemcsak a szabályozási környezettel kerülne kölcsönhatásba, hanem a jövőben bevezetni tervezett életpályamodellekkel is. A civil és a hivatásos jogviszonyok szabályozásának kapcsolódási pontjai tekintetében léteznek vizsgálatok. Hazafi Zoltán kutatásaiban éppen az autonóm államigazgatási szervezetek személyi állománya tekintetében vizsgálja a szolgálatra vonatkozó szabályok összehangolásának az alternatíváit. Véleménye szerint azért is fontos ez az aspektus, mivel az „egy hivatal egy jogállás” korábbi elv, mely a Ktv.-ben, de főleg a Kjt.-ben gyökerezett, nem érvényesíthető jelen viszonyok között.<sup>33</sup>

A jelenlegi változások mögött azonban nem látni, hogy ez a kijelölt irány érvényesülne. A tanulmány elején feltett kérdéseinkre azt a választ adhatjuk, hogy a reformfolyamatokból egy elaprózott, töredékes szabályozás rajzolódik ki. Feltételezhető, hogy a jelenlegi szabályozás célja, hogy a jogalkotó a későbbiekben egy sajátos új entitással rendelkező – esetlegesen még egységesnek is tekinthető – tisztviselői kart alakítson ki. Talán ezt támasztja alá az a rendelkezés, mely az Áttv.-ben kialakított bértábla kiterjesztését csak a Kormányhivatalban dolgozó Kormánytisztviselőkre terjeszti ki, a köztisztviselőkre nem. Ez rövidtávon az önkormányzati hivatalok kiüresedéshez vezethet, hiszen a köztisztviselő is ugyanazt a munkát végzi, mint az állami tisztviselő és a kormánytisztviselő is, s így könnyen el tud helyezkedni a közigazgatás jobban fizető szegmenseiben.

A jogalkotó széttöredezi a szabályozást a személyi és szervi hatály tekintetében, miközben a jogorvoslati rendszer egységesítésére és önállósodására törekszik olyan szolgálati jogviszonyban állók esetében, akikre különböző szabályozás vonatkozik. A jogalkotó láthatóan egy, a korábitól eltérő közszerzés-fogalmat kíván érvényesíteni. Ebbe a fogalomba csak a hivatali tisztviselők és esetlegesen a

<sup>32</sup> Hazafi Zoltán (szerk.): A közszerzési tisztviselői törvény magyarázata, [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01\\_20120331\\_A\\_Kttv\\_magyarakata\\_AROP\\_225\\_online.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01_20120331_A_Kttv_magyarakata_AROP_225_online.pdf), (2016. 10. 14.)

<sup>33</sup> Hazafi Zoltán: i.m. 21. o.

hivatásosok tartozhatnak majd. A közalkalmazotti jogviszony pedig egyre inkább a magánjog irányába tolódik. A jelenlegi magyar jogszabályi környezetben a változás egy szűkebb közjogi alapú tisztviselői kar létrehozása lehet, egy egységes szemléleti sík alapján. Ez a nyugat – európai folyamatokkal teljesen ellentétes irányba ható közzolgálati reformot jelent.

A közalkalmazottak egyre inkább távolodnak a kormányzati szolgálati jogviszonyban és állami szolgálati jogviszonyban állóktól, a közzsférában így az egyenlő elbánás elve erősen sérülhet. S ez utóbbi különösen igaz a kormányzati szolgálati jogviszonyban és állami szolgálati jogviszonyban állók viszonylatában az előmenetel és illetmény tekintetében. Így a reform jelenlegi állása szerint az önállósuló közzolgálati jog meglehetősen széttöredezett szabályozásnak tekinthető, a nyíltabbá és zártabbá válást egyszerre megvalósító törekvések pedig úgy tűnik, a kiszámíthatóságot, mint értéket szüntetik meg a jogalkotó által hangsúlyozott értékelvű közzolgálatban.

---

---